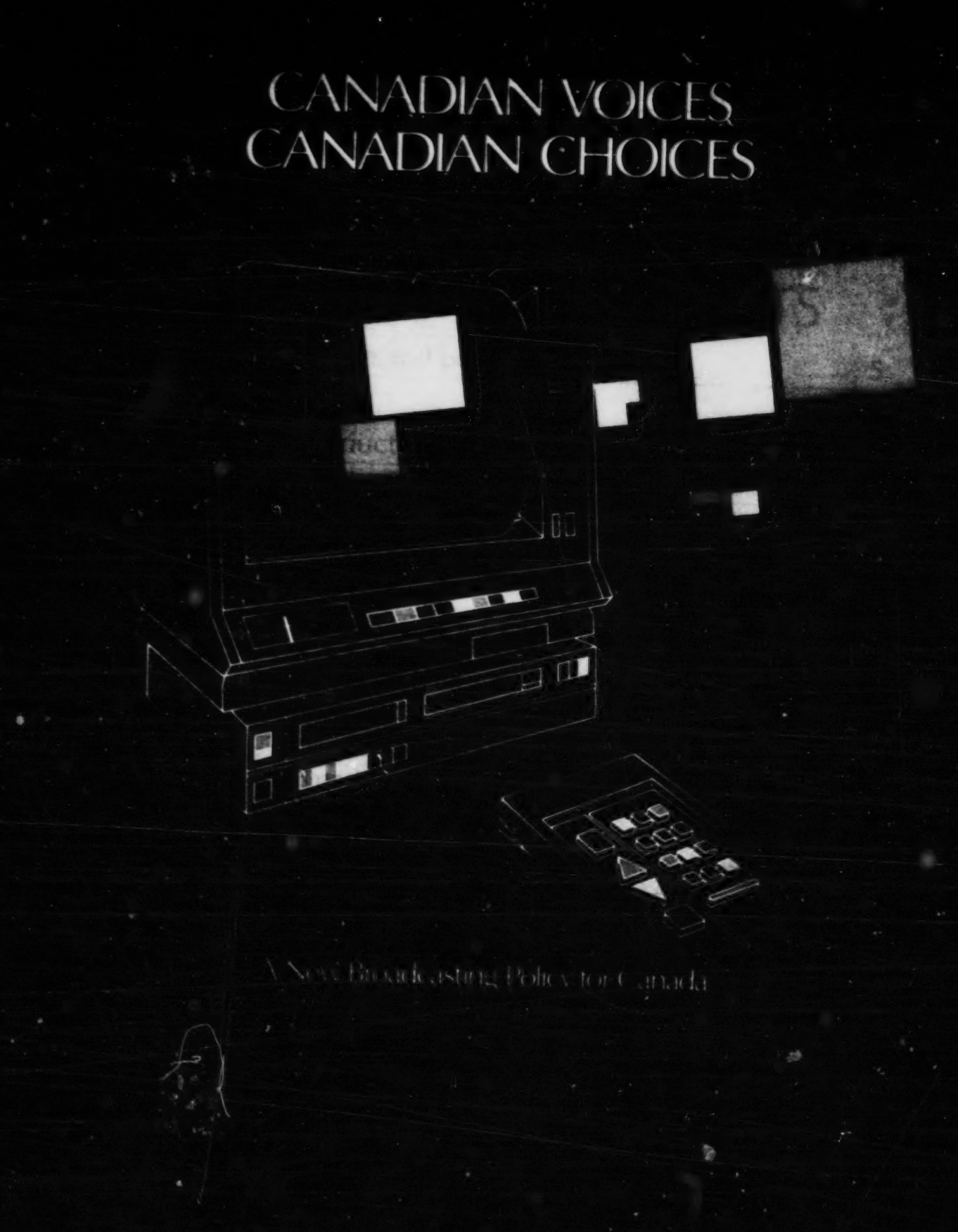
CANADIAN VOICES CANADIAN CHOICES



A New Broadcasting Policy for Canada

©Minister of Supply and Services Canada 1988
Cat. No. Co22-82/1988
ISBN 0-662-55972-X

TABLE OF CONTENTS

Preface and policy summary 5

1
Introduction 13
- Structure of the Bill 15
- Structure of this policy paper 16

2
Programming 17
- Overview: Radio 17
- Overview: Television 19
- The CBC 22
- Private broadcasting 27
- Alternative programming 33
- Financial assistance for production 36
- Distribution services 38
- Educational broadcasting 40
- Community broadcasting 41

3
Fairness and access 43
- Two official languages 43
- Representation 44
- Extension of services 46

4
Technology 51
Legal definitions 51
Technological convergence 52

5
Operations and administration 55
The CRTC 55
The CBC 58

6
Conclusion 61

PREFACE AND POLICY SUMMARY

The cultural importance of broadcasting

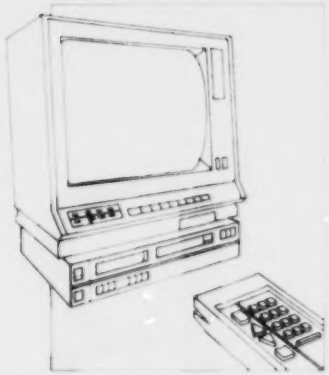
Broadcasting is a vitally important element in modern Canadian society. It brings into our homes instant coverage of local, national and world events. It plays a major role in the lives of our children. It provides mass entertainment to vast national and international audiences.

Radio is found in 99 percent of Canadian homes, television in 98 percent of homes, and more than 50 percent of Canadian homes have a video cassette recorder (VCR). The average Canadian listens to 18 hours of radio and watches 24 hours of television every week. The power of radio and television, therefore, to inform, to sell products, to sway opinions, to create stars, above all to provide large numbers of people with a shared experience, is enormous.

Ultimately, a national, regional or ethnic culture is largely defined by shared experiences. Our culture is what we have in common. Broadcasting is a major determinant of our culture as Canadians, as Québécois, as Albertans, as Nova Scotians; as Anglophones or Francophones; as urbanites or rural dwellers.

It is of fundamental importance to our political and cultural sovereignty that our broadcasting system be an accurate reflection of who we are, of how we behave, of how we view the world. It plays a major role in defining our national, regional, local and even our individual identities. It is, therefore, much more than just another industry.

A wide array of choices



Our broadcasting system provides us with a truly remarkable range of radio and television signals. In a typical Canadian town or city, radio stations offer a choice in music that includes rock, country and western, classical and golden oldies. There are also talk shows, open-line shows, news, weather and sports.

Cable television carries literally dozens of channels, including not only "mainstream" Canadian and American stations, but also specialty services, movie channels and community programming.

The mix includes private and public sector broadcasters; networks and independents; English-language and French-language services; ethnic, native and community broadcasters; Canadian and American programming. It is a rich mixture; but some key ingredients are missing.

This paper identifies the many policy issues facing Canadian broadcasting, and describes the actions being taken by the Government to resolve them. The paper is a formal, decisive declaration of the Government's will to ensure that Canadians have a real choice of quality Canadian programs to watch and to listen to, including the kinds of programs that are currently lacking.

The English and French broadcasting environments

The problems and challenges for English-language broadcasting and French-language broadcasting are not the same.

The French-language market is much smaller and more concentrated than the English-language market. Consequently, advertising revenues and, therefore, program production budgets are smaller. The French-language market is also extremely competitive which, combined with the small, concentrated audience, creates market conditions and an industrial

structure substantially different from those in English Canada. In addition, Francophone viewers spend up to 20 percent of viewing time watching English-language stations; and there is a fear that this crossover will shrink the French-language market further, unless program budgets are increased to maintain the attractiveness of French-language programming.

In English-language television, there is a problem of choice, not in the amount of programming, but in the kind of programming available. In particular, there is a shortage of Canadian drama — adventure series, plays, serials, situation comedies and feature films — available to the viewer. There is also a lack of programming geared to smaller audiences, reflecting the regions and the multicultural nature of Canadian society, featuring Canadian arts and culture, and offering the best of international programming.

In French television, the problem is not a shortage of hours in key program categories; rather, it is the need for more funding to ensure that those hours of programming that are available remain competitive against English-language and dubbed programming.

The Government recognizes that these differences between the English and French broadcasting environments necessarily require different policy approaches for each.

Policy challenges and responses

The first and most important policy issues have to do with **Programming**.

The Government welcomes the range of choices now offered in both languages and its policy is to ensure that competitive Canadian programming is provided throughout this range. This means, primarily: additional Canadian drama and variety in prime-time English-language television; increasing production qualities to help French-language programming remain competitive; and provision of alternative programming, to meet needs not addressed by mass-audience broadcasting.

The Government expects both private and public sector broadcasters to help achieve these overall programming objectives. In addition to its present regulatory powers, including Canadian content quotas, it gives the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) new instruments, including a "performance incentive" system to help increase Canadian programming, without necessitating excessively intrusive procedures.

This Statement of Policy makes clear the central role of the Canadian Broadcasting Corporation (CBC), particularly its responsibility for the provision of Canadian programming. The Government of Canada endorses the CBC's plan to provide 95 percent Canadian content in prime time on English television, as well as the French-language television network's plans to enhance the quality of its news service and its téléromans. The Government of Canada is providing additional funding to the CBC for these purposes.

The Government agrees that a new national alternative television programming service — an Alternative Programmer — should exist and provides a legislated mandate for its creation.

Additional financing will be provided through Telefilm Canada, to support more productions in both languages and, in particular to allow for increased production budgets for French-language productions.

The second set of issues addressed by the Government in this Statement of Policy relates to **Fairness and Access**.

The policy recognizes the fundamental reality of Canada's two official languages, and responds to the different cultural and economic characteristics of the French and English broadcasting environments.

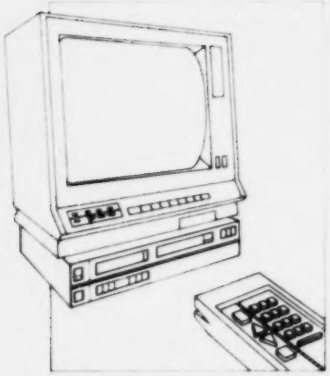
The Government's new broadcasting policy further captures the social and political changes of recent years by requiring that, in both its operations and its programming, the entire broadcasting system should be reflective not only of Canada's linguistic duality but also of our multicultural nature, and the special role of aboriginal peoples. It recognizes that disabled persons should have access to broadcasting services. The new Broadcasting Bill complements the *Charter of Rights and Freedoms* and its emphasis on the dignity and equality of all men and women.

In addition, the policy recognizes particular individual, local and regional needs by making special provision for extending broadcasting services to under-served areas and to the disabled, and for enhanced service to native people, especially in the North.

Technology is the third key element.

The new policy recognizes that broadcasting goes well beyond the traditional over-the-air technologies of "radiocommunications," and will increasingly overlap and converge with telecommunications. Within this broadened scope, broadcasting jurisdiction is defined not so much by the technologies which carry and disseminate signals, as by the content of the signals. The Bill is, therefore, technology-neutral and will be better able to adapt to changing technologies without risking erosion of federal regulatory jurisdiction.

The Government wants to continue to encourage Canada's tradition of innovation in communications technology. The new Broadcasting Bill allows for the optimum use of new technology without predetermining a legislative or regulatory bias for or against a particular technology. By allowing the broadcasting system to adopt, and adapt to changes in technology, the policy is designed to stimulate the system to become as competitive as possible. Individual firms will be able to choose the particular technologies they wish to invest in.



Finally, the Government's new Broadcasting Bill makes the **Operations and Administration** of the broadcasting system more efficient and more sensitive through changes to the CRTC and the CBC, the primary instruments for achieving the broadcasting system's cultural objectives.

The CBC's mandate is clarified and focused on the provision of Canadian programming. Its journalistic independence and freedom is firmly set out, to confirm the arm's length relationship.

At the same time, the CBC is made more clearly accountable for its financial management. The CBC will be required to table a Corporate Plan Summary in Parliament; this plan will include a five-year financial planning framework to help the Corporation plan ahead.

Two organizational changes are made to improve administration at the CBC. The present position of President will be split into two: a Chairman of the Board and a Chief Executive Officer. And two distinct subcommittees of the Board of Directors are created, one for French-language and the other for English-language broadcasting.

The CRTC will be subject to policy direction from Cabinet, to ensure that overall policy development lies firmly in the hands of elected representatives, directly responsible to the people of Canada. In addition, a number of procedural and organizational changes are made, to increase efficiency and to reflect regional concerns.

In summary, the Government's broadcasting policy aims to support increased choice of programming; to ensure the availability of quality Canadian productions in all program categories; to reflect social and linguistic realities; to be prepared for technological change; and to be efficiently and responsibly managed in the interest of all Canadians.

I have benefitted from the advice of many in Canada over the last two years of preparation of this policy and of the proposed legislation. I am grateful to all, and particularly to my colleagues of the House of Commons who are members of the Parliamentary Standing Committee on Communications and Culture, whose final report on this subject was tabled earlier this month.

We all agree on the importance of broadcasting to our daily lives and especially to our sense of national identity. This new legislation and the policy initiatives that accompany it represent positive action that will make the Canadian broadcasting system better able to serve the interests and needs of all Canadians.

Flora MacDonald.

The Honourable Flora MacDonald
Minister of Communications
June 1988

1
INTRODUCTION

The 1988 Broadcasting Bill concludes a reappraisal of Canadian Broadcasting Policy begun more than three years ago when Gerald L. Caplan and Florian Sauvageau were named as the co-chairmen of the Task Force on Broadcasting Policy.

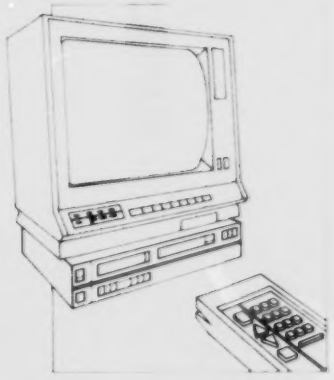
The Task Force's attention was specifically directed to the cable industry, the independent production industry, the funding of public broadcasting, the policy environment for private broadcasting, the impact of new broadcasting technologies and the social, constitutional and economic changes that have taken place since the 1968 *Broadcasting Act*.

Over the following sixteen months, the Task Force heard presentations from all the major players in both the public and private sector of the broadcasting industry. They also received submissions from labor organizations and cultural, ethnic, native, regional and other interest groups, as well as from individual citizens. The Task Force visited a number of cities and communities across Canada, received submissions, conducted research, and finally produced a major report.

The Report of the Task Force on Broadcasting Policy, published in September 1986, is a comprehensive analysis of Canadian broadcasting which served as a major guide in drafting the 1988 Broadcasting Bill.

This report reiterated the cultural primacy of the CBC in the Canadian broadcasting system. It further recommended that the different characteristics of French-language and English-language broadcasting be explicitly recognized in legislation and in practice.

The report also focused attention on the need for Canadian dramatic television programming that reflects the distinctiveness of Canadian culture in all its regionality and cultural diversity. It proposed creation of a new public broadcaster, an alternative programming service which it called TV Canada (Télé-Canada). It examined the new technologies that are changing not only the way in which broadcasting works, but that also are challenging legal conceptions of broadcasting as defined by the *Broadcasting Act* of 1968. It gave particular attention to the implications of cable as the primary delivery system for television broadcasting, and was concerned that Canada maintain effective legislative and regulatory control over this and all other aspects of our broadcasting industry.



The Standing Committee on Communications and Culture conducted a review of the Caplan-Sauvageau report. The Minister of Communications, the Honourable Flora MacDonald, declared to the Standing Committee that Canadian programming is the central issue: "My central thrust is the improvement of the quantity and quality of Canadian programming."

The Standing Committee's report, *Recommendations for a New Broadcasting Act* (May 1987), examined a number of legislative alternatives, and provided one of the most valuable inputs to the creation of the 1988 Broadcasting Bill and this statement of policy.

In June 1988, the Standing Committee tabled its final report on broadcasting which covered many of the policy issues at the heart of our preoccupations. The recommendations and conclusions of the Committee are interwoven into the fabric of this policy paper.

The 1988 Broadcasting Bill and the policies it supports are the culmination of a long process that has involved the people of Canada, broadcasters, the many component elements of the broadcasting industry, as well as technical, legal and constitutional experts.

The Bill is founded on past Acts, but it is designed to meet current needs and to reflect contemporary Canadian society and its aspirations. It is also designed to cope with the technological changes that lie ahead, and to enable the CBC and the CRTC to remain relevant and effective in a changing world.

The Bill recognizes the different characteristics of the French and English broadcasting environments, and confirms that the CRTC should regulate Canadian broadcasting with an awareness of these differences, as it has done in the past.

Supplementing the legislation itself are a series of policy and program initiatives. These, too, build on the past, on the experience of the CRTC, the capacity and achievements of the CBC, and the varied and valued contributions of private, provincial and community broadcasters.

With the tabling of the 1988 Broadcasting Bill, the Government of Canada paves the way for the growth and development of the Canadian broadcasting system well into the twenty-first century.

Structure of the Bill

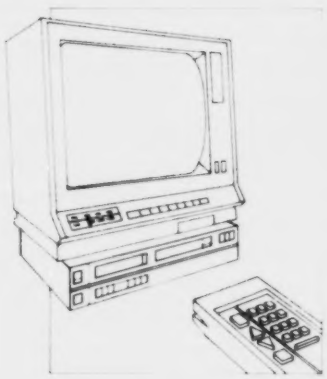
The new Broadcasting Bill adheres to the basic structure of its predecessor, the 1968 *Broadcasting Act*.

Part I sets out the definitions and policies which guide the Bill and will guide the operation and regulation of the Canadian broadcasting system. It provides definitions and a statement of the Government's fundamental policy purposes, Section 3, entitled the "Broadcasting Policy for Canada." Section 3 includes the formal mandate of the CBC, and overall policy guidelines for use by the CRTC in regulating the broadcasting system.

Part II describes the objects and powers of the CRTC.

And Part III describes the organization of the CBC and sets out the rules by which it is to operate.

Finally, Part IV contains related and consequential amendments to other Acts, including the *CRTC Act*, the *Railway Act* and the *Radio Act*.



Structure of this policy paper

This policy statement identifies challenges facing Canadian broadcasting, and describes actions the Government is taking in four separate but related areas: Programming; Fairness and Access; Technology; and Operations and Administration. Under each of these headings, this statement describes how the new Bill addresses the key issues and, where appropriate, identifies the specific policy and program initiatives the Government is taking to complement and reinforce these legislative directions.

All cost figures for program initiatives outlined in this statement are expressed in 1989-90 dollars.

2 PROGRAMMING

3(1)(a) the Canadian broadcasting system . . . provides, through its programming, a public service essential to the maintenance and enhancement of national identity and cultural sovereignty.

Overview: Radio

Discussions about broadcasting policy focus largely on television, in part because of its immediacy and importance, and in part because it is where the problems are most acute. We often forget that radio is an integral part of our lives, and that Canadian radio is unquestionably among the best in the world.

Radio serves Canadians well. Private radio stations and networks market their specialized listening formats to local audiences in most cities, while the CBC offers a wide variety of programs on its national networks, catering to a range of tastes and interests, in both official languages. Canadian content music regulations for radio have fostered the growth of the Canadian recording industry, providing composers, writers and performers with the public exposure necessary to their development. Local and regional interests are particularly well served by private radio and by community radio, while the national networks of the CBC and Radio-Canada offer a broader view of Canadian culture.

The CBC operates its four networks (two in each official language), which largely complement commercial radio, focusing on news, public affairs, radio drama and classical music. CBC radio plays a special role in bringing Canadians together, and therefore in promoting that sense of shared experience which is fundamental to our national cultural identity.

Unlike television, Canadian radio in general does not have to compete with American stations: more than 97 percent of all radio listening is to Canadian stations. Nor is there a lack of programming for specialized tastes. The issue in radio broadcasting is how to stay financially sound, particularly for the 40 percent of radio stations whose profit margins are very slim — most of them medium- and small-market stations. While the industry as a whole has continued to be profitable (although to a lesser extent today than 10 years ago), the success is not shared equally among the radio broadcasters. As the Task Force on Broadcasting Policy put it, "radio is an industry of winners and losers."

Canadian commercial radio needs Canadian recordings and quality Canadian audio programs that can be acquired simply and inexpensively. Over recent years, the situation has improved considerably, due to a combination of public and private sector action.

FACTOR/CTL/Musicaction Canada (FCMC), which was privately founded to assist in the development of Canadian recording talent, now also disperses $3.7 million annually from Communications Canada's Sound Recording Development Program, as well as additional contributions from radio stations, to assist in the production of records and music videos by Canadian artists.

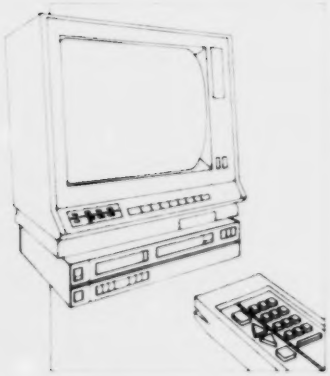
AM radio broadcasters are embracing new technologies such as AM stereo to regain competitive position for AM stations, which have lost listeners to FM radio over the last 10 years. Communications Canada adopted a single standard for AM stereo transmission effective for all AM stations on March 31, 1988. This removes the technological uncertainty that had thwarted the full adoption of AM stereo by broadcasters, radio equipment manufacturers and receiver manufacturers.

Radio licensees and entrepreneurs are trying to control costs and provide higher levels of service through program syndication and the establishment of networks that spread the cost of production among many stations. This allows for higher production budgets and therefore more attractive programming. Radio syndication is also supported by Communications Canada through FCMC. The sum of $200,000 was allocated in 1987-88 for this purpose.

Through its regulations, the CRTC has attempted to ensure that the wide array of broadcasting formats is maintained, so that Canadian listeners are offered a full range of choices. This has been largely effective, although the regulatory process is extremely detailed. Over time, the regulatory process is becoming simpler, while continuing to ensure that a wide range of formats is available.

However, the fundamental issues in radio are economic. Radio broadcasters should be able to adapt to changing circumstances, aided by FCMC and the Sound Recording Development Program, and supported by the regulatory environment.

Overview: Television



Despite Canada's size and relatively sparse population, television broadcast signals are almost universally available. The English and French services of the CBC are available to 99 percent of each language group. The private English-language network, CTV, reaches about 96 percent of all English speaking Canadians, while the French-language private network, TVA, reaches more than 90 percent of all French-speaking Canadians.

In addition to the many broadcasting transmitters in all parts of the country, Canada is one of the most cabled countries in the world. Almost 70 percent of all Canadians receive a wide variety of channels and specialty services via cable, which is available to over 80 percent of Canadian households.

Canadian television has enjoyed great success, particularly in the production of news, public-affairs, documentaries, children's programming and sports. Soon, there will be additional specialty channels, including a religion channel, weather, and youth-oriented programming. However, there is a serious problem with regard to prime-time drama, including everything from situation comedies and soap operas to serious drama and movie specials.

A severe shortage of Canadian drama and variety in prime time persists on English-language television. Despite regulatory pressure, financial assistance and the efforts of the CBC, less than 10 percent of English prime-time drama is Canadian.

The reason is primarily cost. Imported programming, almost all of it American, is available at only 5-10 percent of what it would cost to produce or acquire similar quality Canadian productions. In addition, the extensive marketing of American shows and their stars spills over into Canada through newspaper and magazine features, as well as radio and television celebrity talk shows.

In French-language television the situation is different. French-language broadcasters have succeeded in producing an array of popular and relatively low-cost programs, particularly téléromans, which remain the most popular programs in Quebec. But these programs must compete against high-budget American-produced shows, either dubbed, or (even more problematically) in their original version.

Because of protectionist laws and regulations, the majority of this dubbing takes place in France. To help counteract this, the Government recently added $3 million a year to Telefilm's Versioning Assistance Program. It may eventually be necessary to complement this financial assistance with regulatory incentives to strengthen Canada's dubbing industry and to increase the exchange between French- and English-language production in Canada.

Although Canadian productions still dominate the overall French-language audience ratings, this is not necessarily a permanent situation. Only by producing more shows with better production qualities and bigger budgets will Canadian productions be able to find a continuing mass audience.

Commissions and task forces have affirmed the importance of Canadian broadcasting — and particularly the dramatic representation of ourselves — in shaping who we are as individuals and as Canadians. We need our own images and voices in our own languages to portray the diversity of our country, its regions and its people. News, sports, and public affairs are important, but the key issue in broadcasting policy in 1988 and into the next century is, and will continue to be, the availability of competitive Canadian **drama** programming. Broadcasting policy must therefore ensure that, in addition to other types of

programming, an adequate choice of popular Canadian drama is available throughout the country, in both official languages, from private as well as public broadcasters.

Also, because broadcasters aim to attract the largest audiences possible, Canadians find choices restricted when looking for programming that addresses smaller but nonetheless significant audiences. There are few programs that reflect the regional variety of Canada, or its multicultural diversity. Moreover, there is little room in the schedules for arts programs, or discussion shows and documentaries on a variety of topical issues.

The Canadian experience must not be equated solely with that of the larger demographic groups. Canadian tastes vary with geography, age, ethnicity and gender. They also vary for every individual according to his or her mood and interest. If we are to expand our range of choices, we must consider programs that have numerically smaller audiences than do mass-audience, prime-time programs.

The international aspects of broadcasting in Canada are also uneven. Canadians' opportunities to see and hear international programming in English are limited almost entirely to programs from the United States, with some British programming also available on TVOntario, Access Alberta and the Knowledge Network. An important exception, in French, is the participation of private corporations, Radio-Québec, TVOntario, the National Film Board (NFB) and Radio-Canada with French-language international broadcasters in the venture known as TV 5, which will bring European French-language programming to Canadian audiences, and will take Canadian programming to Europe.

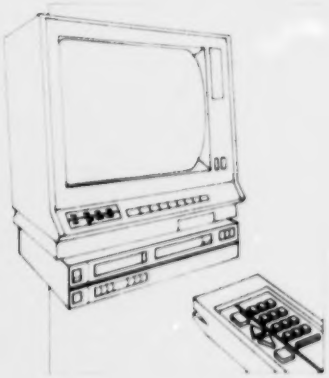
However, overall, the lack of an international flavor, particularly on English-language television, is of concern because Canada is an internationalist country, a trading country, a nation of immigrants and descendants of immigrants, and a country of global interests. We need windows on the world, and we want others to share our experiences. The increased number of international co-production agreements in film and television, notably with France and the United Kingdom, is a partial response to this. But our television screens remain almost exclusively North American, a paradox in a world of instant global telecommunication.

Action

Section 3 of the 1988 Broadcasting Bill empowers the Government and the CRTC to achieve wider choices in Canadian programming. It clarifies what is expected of both private and public broadcasters.

> ***3(1)(d) each element of the Canadian broadcasting system shall contribute in an appropriate manner to the creation and presentation of Canadian programming, making maximum use of Canadian creative and other resources.***

This is a clearer and stronger requirement than exists in the present Act, because it applies to each and every element of the system. All the major players must make their contributions: private broadcasters, including pay and specialty services; the CBC; provincial and community broadcasters; and cable operators.



The CBC

. . . predominantly and distinctively Canadian . . .

Since 1936, the Canadian Broadcasting Corporation has been the principal instrument of Canadian broadcasting policy. It has evolved with changes in broadcasting itself and with changes in Canadian society. These changes have been reflected, at approximately 20 year intervals, in new legislation.

In the *Broadcasting Act* of 1968, reflecting conditions in Canada at the time, the CBC was given a very broad mandate requiring it to be all things to all people. This was an appropriate mandate for 1968 because for many Canadians the CBC, particularly CBC Television, was the only service they could get in an over-the-air broadcast world. It made sense for the CBC to carry popular American programs along with its own in-house productions.

In 1988, conditions are radically different. Most Canadians can receive dozens of television channels over cable. In any major market there are at least half a dozen radio stations and two or three television signals available over the air. Virtually all American programming is available not just from one source, but often from many different channels. Therefore, Canada's national broadcaster can and should be predominantly Canadian.

Canada now has a lively and innovative private production sector. There is therefore no longer a necessity for the CBC to produce all its programming, particularly entertainment programming, in-house.

The CBC's responsibility for over-the-air transmission facilities may also diminish over time. Today, 70 percent of Canadian homes are hooked up to television by cable. Another quarter of a million have satellite receiving dishes, and this number is growing. It is possible to envisage, in future, that the CBC could rely more on these methods and less on conventional transmission to get its signals to Canadians. This will be especially true if high definition television (HDTV) becomes an exclusively satellite-delivered technology.

Therefore, in the 1988 Broadcasting Bill, the mandate of the CBC can focus more on bringing Canadian programming to Canadians. In view of the dominance of popular U.S. productions, the CBC's primary concern is to attract large audiences for Canadian programming. To capture an audience share consistent with the size of its parliamentary appropriation and to be able to generate sufficient commercial revenues, the CBC needs to reach large audiences, particularly in the evening prime time. Therefore its programs, especially drama, have to be appealing and competitive.

These factors imply change in the way the CBC addresses its mandate. However, even in times of fiscal restraint, they do not reduce the basic importance of Canada having a strong national public broadcaster. A strong CBC is as essential as ever in ensuring that Canadian choices are available.

The questions of the CBC's mandate and of the level of funds required to meet its mandate were wrestled with perhaps more than any other during the broadcasting review process. Should CBC television concentrate on quality mainstream programming for large audiences, or should it instead focus on more specialized programming? Should it do both? Can it afford to? How can it best meet its regional objectives? How much money is enough? These are the kinds of questions the new Broadcasting Bill and policy had to answer.

The Standing Committee has argued for increased funding for the CBC and for a stronger emphasis on the regional dimension of the Corporation.

The Government agrees that the CBC must continue to be the centrepiece of Canadian broadcasting. It is with this fundamental principle in mind that the Government has decided that the CBC can best serve Canadians by providing quality Canadian programming, aimed at large audiences, especially in peak viewing hours, and enabling Canadians in all regions to contribute to both national and regional programming.

Action

Accordingly, the 1988 Broadcasting Bill establishes the unique and vital part the CBC is to play in the Canadian broadcasting system.

3(1)(m) the Canadian Broadcasting Corporation, as the national public broadcaster, should provide radio and television services, incorporating a wide range of information and entertainment programming;

3(1)(n) the programming provided by the Canadian Broadcasting Corporation should

(i) be predominantly and distinctively Canadian,

(ii) reflect Canada and its regions to national and regional audiences,

(iii) be in English and French, reflecting the different needs and circumstances of each official language community, including the particular needs and circumstances of English and French linguistic minorities,

(iv) contribute to shared national consciousness and identity, and

(v) be made available throughout Canada by the most appropriate and efficient means and as resources become available for the purpose.

The Bill confirms the continuing central role of the CBC in the Canadian broadcasting system, and the primary role of Canadian programming within the CBC. The Corporation bears particular responsibility in the broadcasting system to serve Canadians by providing a distinctly Canadian viewpoint in all of its programming, including news, variety, drama and sports. The Corporation must now lead in providing authentically Canadian choices, particularly in under-provided program areas, most notably, popular drama in both official languages.

Drama is expensive, but it is absolutely central to meeting broadcasting policy objectives. If Canadian drama programming is to be fully competitive against imported product, it is likely that revenues will fall short of costs. Therefore, continued government financing is essential.

The Government supports the CBC's intention to achieve 95 percent Canadian content on prime-time television in English (and 90 percent Canadian content overall). The Government also supports the CBC's plans to move towards increasing the amount of regional programming to be seen on the national network. To allow the CBC to move on this, its annual parliamentary appropriation will be increased by $20 million. This increase will be phased in over the next two years.

Further, the Government recognizes the need for increased production qualities on Radio-Canada, so that French-language Canadian productions can remain competitive against dubbed American material and against English-language programming. This should also enable Radio-Canada to increase the network

programming coming from the regions. This is of special importance in regions where French is the minority language, and Radio-Canada is the only French-language broadcaster.

Support for these directions for French-language programming is confirmed by an increase of $15 million in the CBC's annual appropriation. This increase will be phased in over the next two years.

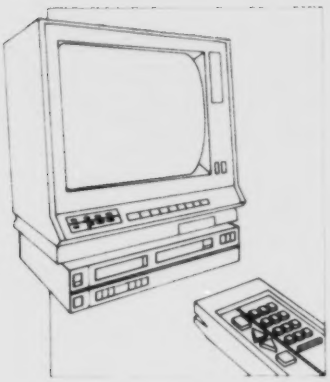
CBC Radio

The CBC's radio services are regarded around the world as models to emulate for a national public radio network. CBC Radio is available to 99 percent of English-speaking and French-speaking Canadians in their respective languages. In its recent decision renewing the CBC's Radio Network licences, the CRTC stated that:

> *CBC [Radio] has been an essential part of the ongoing development of Canada as a country, exposing Canadians from coast to coast to national issues, to the best of regional, national and international cultural expression and to our national sports.*

The CBC operates its radio production and programming services independently from its vastly more expensive television services. However, CBC Radio does have to compete with CBC Television for its relatively small share of the Corporation's operating budget.

CBC Radio's programming is varied and stimulating, its quality unmatched. It is little wonder that CBC Radio's audiences are so fiercely loyal. The Government proposes no major new initiatives for CBC Radio, but anticipates that the additional funding for CBC Television will allow for greater certainty in financing the radio services.



Other CBC services

The CBC Northern Service provides radio service in English, French and eight aboriginal languages, and television service in both official languages and six aboriginal languages. The Northern Service is not specifically included as part of CBC's mandate in the 1968 *Broadcasting Act*, nor in the 1988 Broadcasting Bill. The Government of Canada believes that Canada's northern population can be best served by the CBC if its Northern Service is considered as being a distinct region and treated in basically the same way as other regions. As a national service catering to the needs of all regions of Canada, the CBC is expected to provide services to northerners, native and non-native people alike.

A major additional contribution to northern programming is an improved broadcasting distribution system for the North. This is detailed later in this paper.

The CBC also operates the Parliamentary Channel by arrangement with the Speaker of the House, and provides an international short-wave radio service, Radio Canada International.

The other service that the CBC has proposed is its English-language All-News television channel. This licence is to be subject to Cabinet review in September and October 1988. The Government has stated its view that the CBC should consider some form of public-private consortium approach, and should make some provision for improving the availability of news coverage in French.

Private broadcasting

. . . contribute significantly to the creation and presentation of Canadian programming . . .

In the past, a broadcasting licence allowed the licensee to use the broadcast spectrum, which is a commercially valuable and publicly-owned finite resource. With the advent of cable transmission, the value of the licence was sustained by giving Canadian stations priority carriage on cable. In addition, Canadian

private broadcasters enjoy a unique tax status for their advertising under Section 19.1 of the *Income Tax Act*, and the right of "simultaneous substitution" of local signals for distant signals on cable. Also, production of Canadian programming is assisted by the Capital Cost Allowance and by Telefilm's Broadcast Program Development Fund. Some of these basic measures now exist even for services which are exclusively cable-provided.

In return for these privileges, broadcasters are expected to supply certain services, and to reach standards that are in the public interest. The CRTC oversees and enforces this regulatory bargain.

In applying for a licence or for its renewal, the broadcaster makes a Promise of Performance. The CRTC establishes regulations that apply to all broadcasters and conditions of licence that are imposed on individual broadcasters.

Through these mechanisms, the CRTC has established overall Canadian content regulations, and has demanded greater contributions of prime-time Canadian drama. These conditions of licence have become more demanding and more detailed in recent years — notably in recent English-language network licence decisions.

There is no question that private broadcasters have aired the required amount of Canadian content, especially in the area of local programming, which they typically do extremely well. However, the private sector must go beyond this to other kinds of programming, particularly drama.

To date, in attempting to get private broadcasters to focus their efforts on specific areas such as drama programming, the CRTC has been inhibited by the limited range and number of its regulatory powers. Its general regulations can only be enforced by going through the courts to seek a fine. Conditions of licence can only be enforced by revoking (or not renewing) the licence. The former is lengthy, uncertain and not especially punitive. The latter is draconian and unlikely to be exercised.

Action

The 1988 Broadcasting Bill recognizes that private broadcasters will necessarily strive for profits, and it recognizes their concern to meet audience needs with competitive programming. The Bill also confirms that private broadcasters must accept their share of the responsibility to provide Canadian programming.

> ***3(1)(p) private networks and programming undertakings should, to an extent consistent with the financial and other resources available to them,***
>
> > ***(i) contribute significantly to the creation and presentation of Canadian programming, and***
> >
> > ***(ii) be responsive to the evolving demands of the public.***

In order to ensure that the private sector plays its mandated role, the Bill provides the CRTC with more flexible and responsive powers. Specifically, the CRTC is given a wider range of regulatory instruments. These include:

- making explicit the Commission's authority to issue orders binding on its licensees;
- providing recourse to court orders, by which a decision or an order of the Commission can be enforced as a court order if it is filed with the Federal Court of Canada or a superior court;
- mediation and arbitration powers with respect to rates for carriage of signals (such as pay-TV and specialty services) on distribution services such as cable;
- power to audit licensees under some circumstances; and,
- enabling the Commission to charge a licence fee tied to performance in terms of providing specific kinds of Canadian programming.

This last provision can serve as the basis for a **performance incentive**, a new approach to regulation which combines a strong incentive to transmit Canadian programming with more latitude for the individual broadcaster.

The CRTC is responsible for the detailed workings of this initiative, which, with the involvement of the broadcasting community and the expertise of the CRTC, will encourage private broadcasters to produce or acquire and broadcast more Canadian drama in prime time.

Under this approach, in addition to the basic Canadian content requirements, specific performance targets would be set in certain program areas. For example, for English-language broadcasters, these targets could be expressed in prime-time Canadian drama and variety programming, as an obligation to air a specific number of hours of programming each week. This approach would replace some of the specific conditions of licence. The illustration and chart which follow describe how a performance incentive scheme would work.

In order to develop this approach further, the CRTC will be asked to undertake a formal process of hearings into the application of this approach and to make recommendations on the most effective use of the new instruments now available to it.

Illustration: How the performance incentive could work

First, at the beginning of each year, an **assessment** is made. The assessment could take the form of a fee calculated as a percentage of gross revenues. The calculation would be based on a progressive formula, so that the assessment for smaller licensees would be small, perhaps nil. No payment would be required at the beginning of the year.

Second, a **target** is established. Typically, this would be set in terms of number of hours of a specific kind of programming (e.g., 5 hours per week of prime-time drama for English-language broadcasters). This would be in addition to the basic Canadian content requirements.

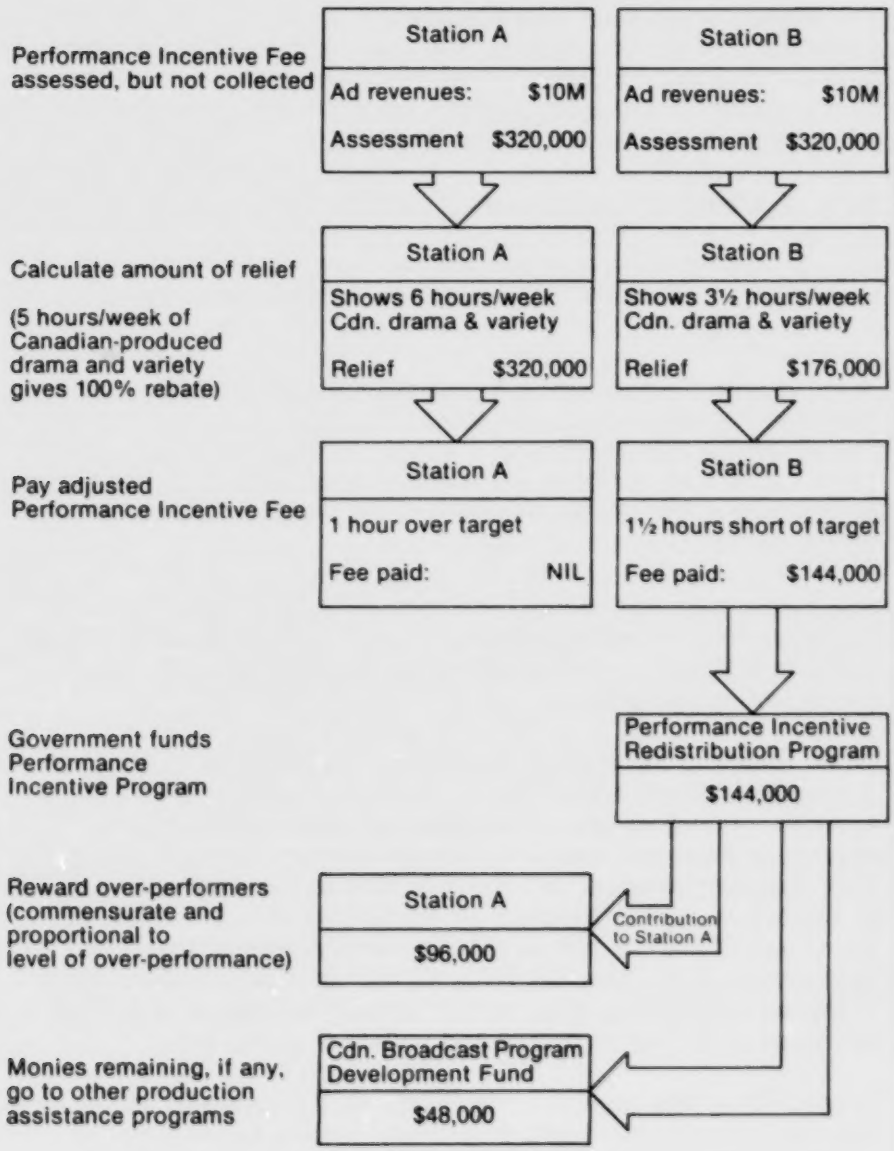
Third, during the year, each broadcaster's **performance** would be measured against the target. This performance would offset the assessment according to a simple formula. Meeting the target would offset 100 percent of the assessment. At the end of the period, the net **assessment**, if any, would have to be paid by the broadcaster to the Government.

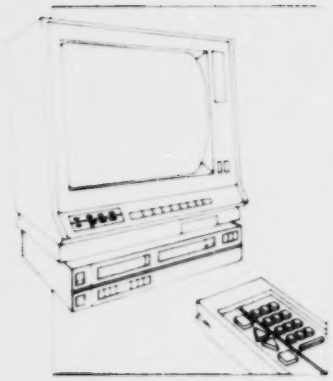
Any funds collected would be deposited in the Consolidated Revenue Fund. However, each year the Government would take steps to ensure that there would be offsetting benefits to the broadcasting system.

While retaining the right to review this budgetary allocation, as it does all planned expenditures, the Government could either approve funding to reward broadcasters who exceeded their targets, or increase Telefilm's budget for the Canadian Broadcast Program Development Fund for the following fiscal year, to finance more independent production for private broadcasters. It would also be possible for a combination of these two approaches to be adopted. (This staged approach is described in the accompanying chart, which assumes a target of 5 hours per week of Canadian drama and variety in prime time.)

In examining this concept, the CRTC will be asked to advise on how these funds can most effectively be directed in order to support additional Canadian programming.

CHART 1
PERFORMANCE INCENTIVE PROGRAM: ONE MODEL





Alternative programming

Since the CBC broadcasts primarily to mass audiences, it is hard-pressed to find room in its schedules for programming directed to smaller audiences. This is particularly true of English-language television.

The CBC has in the past proposed an extension of service on a second network, "CBC2." Caplan-Sauvageau investigated the concept and proposed a similar, non-CBC service which they called "TV Canada." The Standing Committee looked at international examples with comparable goals, and concluded that TV 5 could evolve into such a service in French, and that a new, alternative programming service should be set up for English-language television. In its final report, the Committee recommended that such services should be created, and that NFB and Telefilm funds should be reallocated for this purpose.

The Government of Canada fully supports the idea of providing alternative programming and intends to make it a reality.

Action

The importance of alternative programming is recognized in the 1988 Broadcasting Bill, which sets out a mandate for such services:

3(1)(j) the programming provided by the alternative television programming services should

(i) be innovative and complementary to the programming provided for mass audiences,

(ii) cater to tastes and interests not adequately provided for by the programming provided for mass audiences,

(iii) reflect Canada's regions and multicultural nature,

(iv) as far as possible, be acquired rather than produced by those services, and

(v) be made available throughout Canada by the most cost-efficient means.

French-language audiences already receive special-interest programming from Radio-Canada and, in Quebec, from Radio-Québec, and will receive more such programming from TV 5. The Government reaffirms its support of TV 5 and will provide continued financial support for it. Alternative programming will also be helped by the provision of additional financial assistance for French-language television, as is described later in this paper. However, since the market for French-language television services is now saturated, it may well not be appropriate to set up an additional service in French at this time.

In English, the need is greater, especially as the CBC is largely dedicated to mass audience programming. The Government is strongly committed to the creation of an alternative programming service, in English, to widen the program options available to Canadian viewers. More detail on this service is provided on the following page.

This new service will need continuing financial input, and the Government intends that this support be provided by a combination of direct government assistance, a modest cable charge, and the provision to the service of programming that has been financed by government (e.g., NFB productions).

To make this new service a reality, the Government will ask the CRTC to hold hearings, and receive input from all interested parties. This will also allow the CRTC to assess the impact of the specialty services on the broadcasting scene.

On the basis of the CRTC's findings, the Government will determine the precise level of financial assistance that should be offered and make its commitment known to the CRTC and to potential licence applicants. With that assistance guaranteed, the CRTC will then invite licence applications for the new service. This service should be operational within two years.

An English-language alternative programming service

The common element among all the proposals made to date is a new television service complementary to existing broadcasting services, specially designed to cater to audiences whose tastes and interests are not normally provided for by mass-audience broadcasters.

The programming mix of this service should include: major contributions from Canada's regions; arts programming; Canadian documentaries; the best of television from around the world; NFB films and documentaries; classic television from the past; and original drama productions, especially those that reflect the rich multicultural mosaic of Canada, and its regional diversity. The service should also feature French-language Canadian productions, subtitled in English. In this way, the cultural perspectives of Francophone Canadians can be shared with Anglophones coast to coast.

The special multicultural vocation of such a service should not be confused with multilingual services which already exist. This service's mandate is to provide all Canadians with a more realistic view of the multicultural realities in all parts of the country, through dramatic programming and through discussion of relevant social and other issues.

Such a service should not be dependent on commercial revenues, because it must be free to program creatively, to take programming risks, and to find new talent and help it grow.

It is important to the social and political health of Canada that major national services be rooted outside of Ontario and Quebec. The CBC is moving in this direction by showing more regional programs on the national network. The new service should go further, and be based outside central Canada.

Organizationally, it may well be appropriate to take a consortium approach to this service, as this could combine the dynamism and enterprise of the private sector with the service traditions of the public sector, including provincial broadcasters.

Financial assistance for production

Government financial assistance to independent production is a crucial element in Canadian programming, especially drama and variety.

In addition to the direct funding of the CBC, the two main support instruments are the enhanced Capital Cost Allowance and Telefilm Canada, notably through its Canadian Broadcast Program Development Fund. Recent changes, as a result of tax reform, have reduced the absolute level of Capital Cost Allowance available; however, this instrument remains attractive, especially as tax incentives in many other areas have been reduced or eliminated.

Telefilm's Canadian Broadcast Program Development Fund was introduced in 1983 to stimulate the production and broadcast of high-quality Canadian television productions in the categories of drama, children's programming, documentaries and variety. Its budget for 1988-89 is $63 million. In combination with other sources of financing, the Fund is vital to the success of many Canadian independent productions.

These incentives will continue to help sustain the broadcasting industry and provide realistic returns on the production and exhibition of Canadian drama, variety and documentary productions.

In addition, new funding of $200 million over the next five years has been made available, mostly through Telefilm and the NFB, as part of an overall package of support for the film and television production industry. This was announced by the Government in May 1988, along with details of the Film Products Importation Bill.

While the need for financing exists in both the English-language and French-language industries, the need is particularly acute in the French-language sector. The key issue for French-language broadcasting is the small size of the market, and the economic pressure this creates.

In this market, there now exists a wide range of television services, including Radio-Canada, many private services, two provincial broadcasters, plus pay-TV and community television. Also, additional specialty services will soon be available.

The effect of all this is to limit the amount of money that private broadcasters can budget for programming, while still remaining financially viable.

However, if production budgets are low, on-screen quality will be affected, especially in comparison to dubbed U.S. programming, which may well have been produced with budgets 10 or even 20 times greater than those available for Canadian programming. Therefore, in order for French-language Canadian programming to remain fully competitive, additional money has to be directed to production budgets.

Further, if alternative programming material is to be available, either on TV 5, or on other existing services, it too will need extra financial support, as the prospects of obtaining advertising revenues are likely to be less than for more commercial programming.

Action

To support more independent production for television, $18 million will be added to Telefilm's Broadcast Program Development Fund. To reflect the particular needs of the French-language industry, this will be allocated 50:50 between English and French (rather than the existing split of one-third French, two-thirds English). Further, if the proposed Alternative Programmer is introduced in English only, with substantial government support, then this $18 million for independent production will be reallocated to supporting French-language production.

In order to direct the funds more specifically towards the sort of programming that is most required, the Government will require Telefilm to set some clearly different rules for French-language programming, perhaps involving higher levels of equity participation (often in the 40-49 percent range), and additional loan financing to raise the total assistance to a maximum of 70 percent, for productions which are higher risk and yet meet specific policy objectives.

Distribution services

While cable is the most common method of distribution to homes, it is not the only method. There are now subscription television (STV) systems distributing television services over-the-air using low power transmitters. Satellite master antenna television (SMATV) systems act as mini-cable systems serving multiple-unit buildings, such as apartment buildings. Another kind of system, multi-channel, multi-point distribution (MMDS), uses microwave transmission. Direct-to-home (DTH) is a means of distributing television services directly to homes by satellite. Other technologies may become viable in the future.

The 1988 Broadcasting Bill addresses distribution systems of whatever kind in a uniform manner, permitting systems to use the technology of their choice.

Cable is regulated by the CRTC and is required to give priority carriage to Canadian programming. CRTC decisions have increasingly allowed cable companies to do more than merely receive and re-transmit signals. These extensions of the role of distributor include the operation of community channels and, particularly in Quebec, direct ownership participation by cable companies in broadcasting enterprises. They also include offering non-programming services such as home security.

A key policy question is the extent to which the cable industry should be solely a carrier or should be able to get into programming activities.

To a considerable extent, cable is already involved in programming, but there is concern that, as cable operators enjoy considerable discretion as to which services are carried and under what terms, this could lead to a conflict of interest situation to the detriment of other programming services. This view led the Standing Committee to conclude that cable operators should not be allowed to own any pay or specialty services.

Another issue of particular concern to cable operators has been that, as the boundaries between their business and that of the telephone companies becomes blurred, the telephone companies may come to dominate and either take over broadcasting distribution or force cable to become users of fibre-optic networks owned by the telephone companies, and to do so under terms set by the telephone companies to their own advantage.

Action

The 1988 Broadcasting Bill is technologically neutral, so as to encourage distribution services to use the most cost-effective technologies available. It does not attempt to control the choice of distribution system, but allows companies to select the appropriate technologies, while still expecting priority to be given to Canadian programming.

3(1)(q) distribution undertakings should

(i) accord priority to the carriage of Canadian programming services,

(ii) provide efficient delivery of programming at affordable rates, using the most effective technologies available at reasonable cost,

(iii) where programming services are supplied to them by broadcasting undertakings pursuant to contractual arrangements, provide reasonable terms for the carriage, packaging and retailing of those programming services,

The Bill does not restrict cable companies and other distribution systems to being mere carriers, but allows them to participate in owning and originating programs. They should:

(iv) where appropriate, originate programming, including local programming, on such terms as are conducive to the achievement of the objectives of the broadcasting policy. . .

This inclusion of programming as a permissible role for distribution services is subject to a number of specific constraints, set out in the Bill. These include a power of the CRTC to mediate between distribution services and programming services (Section 10(1)); and, if needed, a further power (Section 9(1)) enabling the CRTC to require distribution services to carry specified programming services on terms to be set by the Commission. These powers should ensure that distribution services act in a fair and responsible fashion.

On the issue of joint use of facilities between telephone companies and cable operators, the Government wishes to ensure that distributors are free to use the most cost-effective technologies available. This requires that any contractual arrangements between telecommunications carriers and cable operators should be regulated according to the objectives of the *Broadcasting Act*. Therefore, the Bill contains provisions to amend the *Railway Act*, which is the relevant legislation for telecommunications, to this effect.

Educational broadcasting

Educational broadcasting in Canada is based upon an agreement between the provincial and federal governments in 1969 which defined it as:

> *. . . providing a continuity of learning opportunity aimed at the acquisition or improvement of knowledge or the enlargement of understanding of members of the audience.*

Under this guideline, Ontario, Quebec, Alberta and British Columbia provide educational television services. These broadcasters are an integral part of the Canadian broadcasting system, and are responsible for their conduct under the Act, as are all others.

This arrangement is preferable to a legislated definition, as it means that the interpretation of educational broadcasting can be modified over time by mutual agreement. This allows more

programming flexibility for the provincial broadcasting agencies in educational broadcasting. The 1988 Broadcasting Bill merely confirms that:

3(1)(g)(iii) the programming provided by the Canadian broadcasting system should . . . include educational programs.

The arrangement also allows for possible participation by these educational broadcasters in any Alternative Programmer consortium.

Community broadcasting

Community broadcasting covers a broad spectrum of activities, ranging from campus, co-op and multilingual radio stations to independent non-profit community organizations, such as exist especially in Quebec, for the purpose of providing local broadcasting services. It also includes the community programming on cable-TV channels.

Community radio has been identified by Francophones outside Quebec as an essential tool for the maintenance and development of their language and culture. In this regard, in September 1987, the Government allocated $5.6 million to a new federal program for the establishment of community radio stations in minority official language communities.

Action

The Government's policy recognizes the importance of community broadcasting in all its forms. Programming must be responsive to the needs and aspirations of Canadians wherever they live. The 1988 Broadcasting Bill recognizes the importance of "local" or community programming wherever and however produced, stating that:

3(1)(g)(ii) the programming provided by the Canadian broadcasting system should . . . be drawn from local, regional, national and international sources.

This recognizes community broadcasting but does not confine it in terms of legislative definition. Operationally, it provides the CRTC with a clear rationale for continuing to authorize and licence such activities as community broadcasting and student radio, and to encourage the provision of community television on cable channels. It also supports the CRTC policy on community access time to be provided by radio broadcasters. In addition, it provides the CRTC with a legislative basis to require conventional broadcasters to provide specified amounts of local programming.

3
FAIRNESS AND ACCESS

The broadcasting system is central to our image of ourselves and to our purposes as a nation. Its programming must therefore show us as we are, a rich mosaic of abilities, interests and origins. And this same concern for diversity and fairness must be ingrained in the operations of the broadcasting system.

Two official languages

The existence of two official languages is more than just a contitutional reality, it pervades the entire broadcasting system.

First, it is essential that services be provided across the country in both official languages. A particular responsibility lies with the CBC to meet the needs of official language minorities.

Second, the French- and English-language broadcasting industries differ from each other in many respects. The French-language market is smaller, but is also less directly threatened by American programming. The French-language industry is more integrated, with production companies, broadcasters and cable companies often being part of a single corporate structure. Advertising revenues are proportionately higher in the English market. French-language radio includes a number of established private networks, whereas English-language radio stations operate mainly as independents. French-language television has much more of a star/celebrity system than English-language television, indicative of the stronger sense of a cultural community in French Canada.

Differences are also evident in public broadcasting. The CBC is more widely dispersed and regional in its focus than is Radio-Canada. At the provincial level, Radio-Québec is clearly different from Access Alberta.

Action

The Broadcasting Bill recognizes the existence of two official languages and insists that they should be reflected throughout the broadcasting system. Beyond this, the CBC is charged with specific responsibilities with respect to official language minorities. The Bill declares that for the broadcasting system as a whole:

3(1)(b) English and French language broadcasting, while sharing common aspects, operate under different conditions and may have different requirements.

And for the CBC, that programming should:

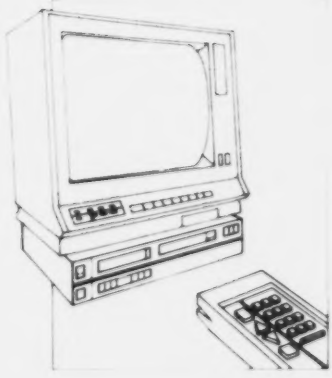
3(1)(n)(iii) be in English and French, reflecting the different needs and circumstances of each official language community, including the particular needs and circumstances of English and French linguistic minorities.

The Broadcasting Bill also confirms that the regulation of the Canadian broadcasting system should pay heed to the differences between the English and French broadcasting environments. This regulation should be in a manner which:

5(2)(a) is readily adaptable to the different characteristics of English and French language broadcasting and to the different conditions under which broadcasting undertakings that provide English or French language programming operate.

Representation

3(1)(c)(i) the Canadian broadcasting system should serve to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada.



The recognition of human rights

The past two decades have been marked by a growing awareness of human rights. Canada has patriated the Constitution and entrenched within it a *Charter of Rights and Freedoms*. Society has explicitly recognized the full human potential of people who were once disadvantaged by law and custom. This raising of public consciousness has been particularly effective in matters of ethnicity, gender, age and handicap.

The accessibility of the broadcast media to all Canadians, the way in which broadcasting reflects Canadians to themselves, and the fairness with which it handles different points of view are primary concerns of the Broadcasting Bill. Individuals and minorities must be protected from distorted stereotyping, and their rights of access and redress secured. At the same time, these rights must be balanced against every citizen's right of free expression, and against the freedom of programming expression that an independent broadcasting community must enjoy.

Action

The 1988 Broadcasting Bill confirms that the broadcasting system should be representative of the overall make-up of Canadian society. Its voices must speak to all Canadians, not just the majority or the dominant. Demographic changes in recent decades have altered the nature of Canada's population. We are more varied in our origins than ever before, and we must reflect this diversity in our broadcasting.

3(1)(c)(iii) The Canadian broadcasting system should . . . strive, through its operations and programming, to reflect the circumstances and aspirations of Canadian men and women, including the linguistic duality and multicultural nature of Canadian society, and the special place of aboriginal peoples within that society,

3(1)(g)(iv) The programming provided by the Canadian broadcasting system should . . . provide a reasonable opportunity for the public to be exposed to the expression of differing views on matters of public concern.

The specific reference to multiculturalism confirms the Government's view of its importance in the fabric of Canadian society.

The inclusion of the phrase "through its operations" refers particularly to employment practices. This requires broadcasters to practice equity by employing a broad cross-section of society within the broadcasting industry, thereby ensuring a diversity of views and a healthy respect for differences. Stereotyping will diminish when women and minority groups are represented at all levels of broadcasting. The provisions of the *Employment Equity Act* apply to broadcasters with over 100 employees. But the spirit of that Act will be enforced by the CRTC in exercising its mandated role.

Extension of services

Under-served needs

Many Canadians living outside urban centres are under-served, in terms of the choice of television programming available. Approximately one million households in small and/or remote and rural communities receive only those broadcasting services that are accessible via over-the-air transmitters. Much progress has been made to eliminate the discrepancy between under-served and urban regions, particularly with the increased availability of CANCOM's satellite service to small cable companies, but the problem of getting services to small communities remains, largely because of the high cost of building distribution systems in sparsely settled areas.

Many Francophone Canadians outside Quebec, Ontario and New Brunswick receive little or no service in French. Currently, only the CBC French-language television service is available nationally (to 98 percent of the French-language population). The new international French-language service, TV 5, will be distributed nationally by satellite beginning in September 1988.

Although CANCOM carries the French-language private network, TVA, many cable systems choose not to carry it because of lack of subscriber demand. Other French-language services are on the eastern beam of the Anik C3 satellite and are consequently unavailable beyond the Ontario-Manitoba border.

In putting forward proposals for change in Canada's broadcasting policy and legislation, a conscious effort has been made to facilitate provision of better service to remote and under-served areas of Canada.

Aboriginal peoples are under-served in their own languages. Although the Northern Native Broadcast Access Program has increased aboriginal language programming in the north, the lack of an adequate means of distribution prevents this programming from reaching some aboriginal communities. In the south, where the majority of aboriginal peoples live, there has not yet been a concerted attempt to define the broadcast needs of aboriginal peoples and the Canadian broadcasting system's potential for addressing these needs.

Canadians with physical impairments, particularly hearing and visual impairments, are denied full access to broadcasting services. Closed captioning is a technically simple and relatively inexpensive process that can immeasurably improve the access to television services for the 200,000 deaf and two million hearing impaired Canadians. Although broadcasters have made substantial progress in recent years, closed captioning still provides access to only 10 percent of available programming.

Both the Task Force on Broadcasting Policy and the Standing Committee on Communications and Culture recommended that within five years of the passage of the new legislation, at least 50 percent of national television programming on major networks should be available with closed captioning. Because of the constant progress made in the provision of closed captioning, it is likely that this goal can be achieved. If progress is not sufficiently rapid, the CRTC could increase its regulatory demands on licensees to provide closed captioning.

Visually impaired and other print-handicapped Canadians are cut off not only from broadcasting services, but also from the major alternative sources of information and news in the print media. With substantial support from the Province of Quebec and the cable industry, a radio reading service, La Magnétothèque, now exists, in French, in Quebec. But the needs of the English-language population and of Francophones outside Quebec are not yet met.

Action

To ensure that the needs of the under-served are not overlooked, the 1988 Broadcasting Bill declares that:

3(1)(h) a range of broadcasting services in English and French should be extended to all Canadians as resources become available;

(k) programming that reflects the aboriginal cultures of Canada should be provided within the Canadian broadcasting system as resources become available for the purpose;

(l) programming accessible by disabled persons should be provided within the Canadian broadcasting system as resources become available for the purpose.

In addition, the Government of Canada will undertake a number of initiatives to increase the accessibility of the Canadian broadcasting system.

Television Distribution System Program

The Government will share the capital costs of making cable or other multi-channel distribution systems available to small communities. Through a capital construction program to be administered by Communications Canada, the Government will provide $5 million a year, for five years, to extend cable service to approximately 250,000 Canadians.

Satellite distribution system for northern and aboriginal programming

To make the aboriginal programming produced under the Northern Native Broadcast Access Program available and other broadcast services specifically designed to serve northern audiences more accessible, the Government of Canada, through Communications Canada, will spend $10 million over the next four years to underwrite the cost of a satellite-delivered programming distribution system.

Aboriginal broadcasting in southern Canada research project

The Government of Canada recognizes that the major obstacle for industry, government and the aboriginal communications societies in attempting to deal with the issue of aboriginal broadcasting in the southern parts of Canada is the lack of detailed information on needs. In co-operation with the Department of the Secretary of State, Communications Canada will undertake a study to determine the specific needs of both urban and rural aboriginal peoples.

Improved satellite utilization

Considerable savings can be realized for distribution systems if broadcasting services are grouped on specific satellites, thus reducing the amount of equipment required to receive the increasing amount of satellite-delivered programming services. Canadian home satellite dish owners could have a greater choice of, and easier access to, Canadian programming delivered by satellite. Grouping the major programming services on a single satellite could also help direct-to-home (DTH) packagers, and allow them to compete on the basis of both service and price. The Government of Canada will seek the involvement of all concerned parties in an ongoing process to plan collectively for satellite capacity utilization.

National broadcast reading service for the visually impaired

For visually impaired and otherwise print-handicapped Canadians, broadcast reading services provide valuable access to news and editorial opinion. The Government of Canada will provide a start-up grant of $120,000 followed by a five-year annual operating grant of $100,000 to establish a satellite-to-cable distribution across the country in both languages, and to get an English-language service into operation to parallel the French-language service provided by La Magnétothèque. These services depend also on the services of volunteers and the generous provision of distribution facilities by cable and satellite companies.

4
TECHNOLOGY

. . . using the most effective technologies available . . .

Legal definitions

The *Broadcasting Act* of 1968 defined broadcasting for legal purposes in terms of existing broadcasting and distribution technologies, as did Canada's first Act in 1932. The legal, jurisdictional, and technological concepts involved were those of a world when television signals were transmitted "over-the-air." Cabled distribution systems, which spread over Canada in the decade following the 1968 Act, stretched these concepts as well as the legal applications of the wording in the Act which did not specifically provide for the cable function. Thus, cable is regulated as a "broadcasting receiving undertaking," rather than directly in its role as a distributor of programming signals.

Cable television strained the interpretation of the 1968 Act. New technologies such as fibre optics, satellites and digitization — all unforeseen in 1968 — will even more radically and thoroughly alter the broadcasting landscape as well as its jurisdictional framework. The boundaries of what is broadcasting, and thus may be regulated, are becoming increasingly blurred. If the *Broadcasting Act* cannot cope with technological change, then the capacity of government to give direction to the system, primarily for cultural sovereignty reasons, will be eroded.

In the face of these and other changes to come, simply adding to existing definitions is not enough. The Act needs to be freed from the restraints inherent in a snapshot of broadcasting technology at any given time. A technology-neutral approach is necessary in which broadcasting is defined in terms of its content, its programming.

Technological convergence

Broadcasting and telecommunications, which a few decades ago seemed entirely different operations, are now converging. A few decades ago, the telephone seemed entirely different from radio and television. The one involved two-way conversations carried by twisted pairs of copper wire, the others received signals sent "over-the-air" from a transmitter.

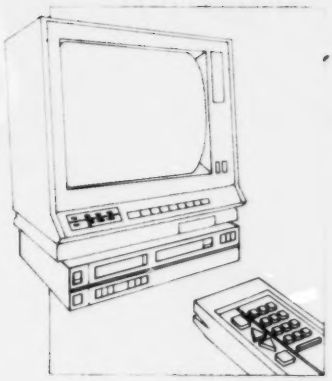
Today, television signals, telephone conversations and exchanges between computers are all routinely carried by cable, fibre optics, microwave and satellite.

Where does broadcasting end and telecommunication begin? What rules apply?

By concentrating on the concepts of programming and distribution, a technology-neutral broadcasting act can be concerned with the content of broadcasting in the context of its cultural significance to Canada.

Action

The 1988 Broadcasting Bill is technology neutral. It distinguishes among activities as opposed to technologies. Within the broad area of radiocommunication and telecommunication, broadcasting is distinguished by its programming. Merging and overlapping technologies have been recognized and broadcasting has been defined in such a way as to keep it distinct from other activities using radio or telecommunications, even when the technologies involved are indistinguishable.



The definition of broadcasting itself is a broad one, to encompass all technologies which are now used or may in the future be used.

> ***"broadcasting" means any transmission of programs, whether or not encrypted, by radio waves or other means of telecommunication for reception by the public by means of broadcasting receiving apparatus but does not include any such transmission of programs***
>
> ***(a) made on the demand of a particular person for reception only by that person, or***
>
> ***(b) made solely for performance or display in a public place.***

This definition excludes all private interchanges and broadcasting services operating only on demand. (Note that **scheduled** pay-per-view services are not excluded.)

The specific scope of this Bill is then focused through the definition of "program."

> ***"program" means sounds or visual images, or a combination of sounds and visual images, intended to inform, enlighten or entertain but does not include visual images, whether or not combined with sounds, that consist predominantly of alphanumeric text.***

This means that broadcasting is specifically defined not by its technology, which it may share with other non-broadcasting uses, but by its content.

The 1988 Broadcasting Bill is technology neutral in two important ways. First, it does not confine broadcasting to any specific technology or set of technologies. Second, it does not inhibit the development of broadcasting technologies for non-broadcasting purposes. Therefore, it encourages the optimum use of available technologies, and should permit new distribution patterns (e.g., direct-to-home satellite service) to develop.

5
OPERATIONS AND ADMINISTRATION

The CRTC

The present centralized structure of the CRTC's decision-making process requires that the nine full-time commissioners vote on all applications after consultation with part-time members, who do not vote. This somewhat cumbersome process applies even for routine, essentially administrative matters such as technical changes to transmitters, temporary networks, or non-controversial licensing matters. Streamlining, including the use of panels to hold hearings and make decisions, has been recommended in the past.

Further, it has long been argued that at least some full-time commissioners should be located in each region, rather than in the National Capital Region, so that regional interests and concerns would be reflected in decisions on a continuing basis.

Another matter of recurring concern has been the extent to which the CRTC, rather than the Government, makes policy (as distinct from decisions related to specific licences). Without diminishing the Commission's rightful decision-making and regulatory independence in any way, the Government of Canada must be able to make policy. This means that the Government of the day should have the power to instruct the Commission on broad policy matters, to ensure that, in the day-to-day regulation and supervision of the broadcasting system, the policy established in the *Broadcasting Act* remains the guiding principle for Canadian broadcasting.

Action

In general accord with recommendations by the Task Force on Broadcasting Policy, and the Standing Committee on Communications and Culture, the 1988 Broadcasting Bill incorporates the following changes to the institutional structure and responsibilities of the CRTC:

- The Broadcasting Bill requires the CRTC to take into account the distinction between the English-language and French-language markets in its regulation and supervision of the Canadian broadcasting system.
- The number of full-time commissioners is increased to 13, and the number of part-time commissioners is reduced to a maximum of six.
- The term of full-time commissioners is reduced to five years (from seven), in keeping with other government appointments.
- The head office of the CRTC will remain in the National Capital Region, but provision is made to enable the appointment of regional commissioners, resident in the regions.
- Maximum licence terms are extended to seven years (from five), to reduce the numbers of licence hearings, especially routine renewals. (It is expected that for major network licences, which are crucial to meeting policy objectives, the term will remain at 5 years).
- The CRTC is empowered to delegate application hearing procedures to panels, committees of commissioners.
- The minimum panel for a licensing hearing is increased to three (from two), of whom at least one must be a full-time commissioner. Decisions are rendered on the basis "he who hears, decides."
- Part-time commissioners appointed to panels will have full voting powers, equivalent to those of full-time commissioners.

- The CRTC is empowered to exempt classes of broadcast services from holding licences.

- The CRTC is to be subject to the power of direction from the Governor-in-Council in furthering the policy of the *Broadcasting Act*. Any such direction must be tabled in the House of Commons and referred to Committee, and must be accompanied by a policy rationale. It cannot be exercised with respect to any particular licence, or during the period between a call for applications and issuance of licences, nor can it be retroactive in effect.

The Task Force on Broadcasting Policy recommended that the existing powers of Cabinet review of CRTC licensing decisions should be dropped if the power of policy direction is provided. The Standing Committee favored retention of a limited power of review. The Government has decided to retain a limited review power, whereby a review can take place only if it is believed that the decision is contrary to the policy objectives set out in Section 3 or to a policy direction issued to the Commission. This enables any concerned parties to appeal to the Governor-in-Council and allows the Governor-in-Council either to refer back or set aside the original CRTC decision. It does not permit Cabinet to vary the decision in any way.

A technical change has been made in order to allow 60 days from the announcement of a decision for appeals to be lodged, and an additional 60 days for Cabinet to consider appeals. This will ensure that adequate time is provided for Cabinet consideration after receipt of a petition.

The CBC

The CBC is a billion-dollar corporation with more than 11,000 employees. In 1987-88 its total expenditures were $1.181 billion, financed $887 million from its parliamentary appropriations and approximately $294 million from its own revenues, mostly from the sale of commercial television time to advertisers. From a single radio service in 1932, it has grown to include two television networks (French and English), four radio networks (AM and FM Stereo in each official language), Radio-Canada International, the Northern Service and the Parliamentary Channel.

The growth of the CBC necessitates adjustments to its corporate structure to ensure that it is fully accountable to Parliament in a financial sense while remaining fully autonomous and "at arm's length" in its programming and operations.

In addition, the CBC operates, in many important respects, as if it were two separate corporations. One, the CBC, serves English Canada, while the other, Radio-Canada, serves French Canada. This reflects the differences in the needs of the two language communities and in the markets within which the Corporation operates.

Finally, it has long been recommended by observers of the broadcasting industry that the CBC should be provided with a longer-term financial planning framework. It is usually argued that a five-year framework is appropriate, to match the customary licence period.

Action

In keeping with recommendations by the Task Force on Broadcasting Policy, and the Standing Committee on Communications and Culture, the 1988 Broadcasting Bill incorporates the following changes to the institutional structure and responsibilities of the CBC.

- The arm's length principle with respect to the journalistic, creative and programming independence of the CBC is explicitly protected:

  45(4) The Corporation shall, in the pursuit of its objects and in the exercise of its powers, enjoy freedom of expression and journalistic, creative and programming independence.

- At the end of the term of the current incumbent, the position of President will be split into two distinct roles: Chairman of the Board and Chief Executive Officer (CEO). The CEO will be responsible to the Board for all operations of the Corporation.

- The position of Chairman will be an Order-in-Council appointment, for a term of five years.

- The Chief Executive Officer is to be appointed by the Board, subject to approval by Governor-in-Council, to serve for a term of five years.

- Standing committees of the Board are established, one on French-language and one on English-language broadcasting.

- The CBC is subject to financial controls similar to those of the *Financial Administration Act* (FAA), but without that Act's strategic direction and control mechanisms.

- The power of the Board to approve property acquisitions and leases, without an Order-in-Council for each transaction, is increased substantially.

- The audit procedures for the CBC parallel the requirements of the FAA, particularly with respect to the Auditor General.

- The CBC is responsible for presenting a corporate plan to enable the Government to allocate resources appropriately. A summary of this plan is to be tabled in Parliament, but the plan itself is not for government approval, since that responsibility remains with the CBC Board.

- In tabling its corporate plan summary each year, the CBC will be confirming the amount appropriated for the next year, and will set out its five-year financial planning framework, including a forecast of future government appropriations. This allows the CBC to plan more realistically, and enables the CRTC to set conditions of licence that reflect the resources that are forecast to be available.

6
CONCLUSION

The 1968 *Broadcasting Act* has served Canada well. It has met many of its objectives. It and the institutions serving it have led Canada through twenty years of major technological innovation and expansion of broadcasting services.

The 1988 Broadcasting Bill is launched in the expectation that it too will meet its objectives.

1 To give primacy to Canadian programming, so that Canadians may always be able to find Canadian images among the myriad choices available.

2 To ensure continued reflection of the linguistic duality of Canada and the different cultural and economic realities of the French and English broadcasting industries.

3 To provide for a new television programming service oriented to minority interests and needs not met effectively by mass audience commercial television.

4 To ensure that the broadcasting system reflects Canadian culture, tastes and realities, both in its programming and operations.

5 To provide all Canadians with reasonable access to a wide range of radio and television signals.

6 To be technologically neutral so as to be able to accommodate any and all technological changes that may occur over its lifetime.

7 To ensure that the Government's key institutions, the CBC and the CRTC, are efficiently managed and responsive to the needs of Canadians.

The *Broadcasting Act* sets objectives, guidelines and the rules of the system. It is up to the players themselves, broadcasters, distribution services, producers and consumers, and to the regulator, to make sure that it works.

Let us make it happen. Let us ensure that the creative abilities of Canadians are directed to broadcasting and reflected back to us all, so that through the broadcasting system we can enjoy that sense of nationhood that comes through shared experience.

DES VOIX CANADIENNES POUR UN CHOIX VÉRITABLE

Une nouvelle politique de la radiodiffusion pour le Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988
N° de cat. Co22-82/1988
ISBN 0-662-55972-X

TABLE DES MATIÈRES

Préface et synthèse de la politique 5

1
Introduction 13
- Économie du projet de loi 15
- Économie de l'énoncé de politique 16

2
Programmation 17
- Survol de la radio 17
- Survol de la télévision 19
- La Société Radio-Canada 23
- La radiodiffusion privée 29
- Un service de programmation complémentaire 35
- L'aide financière à la production 38
- Les services de distribution 40
- La radiodiffusion éducative 43
- La radiodiffusion communautaire 44

3
Un accès équitable 47
- Les deux langues officielles 47
- Représentation 49
- Élargissement des services 50

4
La technologie 55
Définitions légales 55
La convergence technologique 56

5
Exploitation et administration 59
Le CRTC 59
La Société Radio-Canada 62

6
Conclusion 65

PRÉFACE ET SYNTHÈSE DE LA POLITIQUE

L'importance culturelle de la radiodiffusion

La radiodiffusion occupe une place considérable dans la vie des Canadiennes et des Canadiens. C'est elle, en effet, qui les informe instantanément des événements qui se produisent à l'échelle locale, nationale et mondiale. C'est elle aussi qui, en plus de jouer un rôle important dans la vie de leurs enfants, procure à de vastes auditoires d'ici et d'ailleurs un large éventail de divertissements.

D'après des données récentes, 99 p. 100 des foyers canadiens possèdent une radio; 98 p. 100, un téléviseur; et plus de 50 p. 100, un magnétoscope. Par ailleurs, le Canadien moyen consacre chaque semaine 18 heures à la radio et 24 heures à la télévision. C'est dire l'immense pouvoir dont disposent ces médias lorsqu'il s'agit d'informer, de vendre des produits et des services, d'influer sur l'opinion, de créer des vedettes ou, surtout, d'offrir une expérience commune au plus grand nombre.

Or, une culture — celle d'un pays, d'une région ou d'un groupe ethnique — est largement le fruit des expériences partagées. Aussi n'est-il pas étonnant que la radiodiffusion exerce un rôle si déterminant dans la définition de notre culture en tant que Canadiens; en tant que Québécois, Albertains, Néo-Écossais; en tant que francophones ou anglophones; en tant que citadins ou ruraux.

Notre souveraineté politique et culturelle exige donc que le système canadien de radiodiffusion reflète fidèlement notre condition, nos attitudes, notre vision du monde. En raison même du rôle de premier plan qu'il joue dans la définition de notre identité nationale, régionale, locale et même individuelle, ce système n'est manifestement pas une industrie comme les autres.

Un vaste éventail de choix

Grâce à notre système de radiodiffusion, nous avons accès à une gamme incomparable de signaux. Dans une ville canadienne typique, la programmation des diverses stations de radio offre un vaste choix musical — rock, musique country et western, musique classique et succès d'autrefois — sans compter les interviews-variétés, les tribunes téléphoniques, les bulletins d'informations et de météo et les sports.

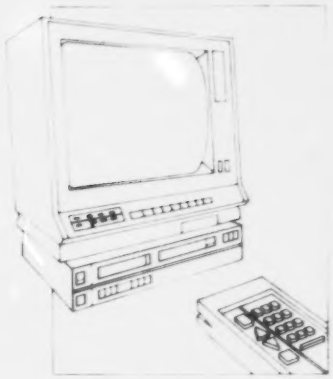
La télévision par câble, quant à elle, véhicule (au sens propre du terme) des douzaines de canaux parmi lesquels on retrouve non seulement ces « plats de résistance » que sont les grands canaux canadiens et américains, mais aussi les services spécialisés, les canaux-films et la programmation communautaire.

L'univers de la radiodiffusion canadienne comprend des diffuseurs publics et privés, des réseaux, des stations indépendantes, des services en français et en anglais, des services ethniques, autochtones ou communautaires ainsi que des programmes canadiens et américains. Que voilà un riche mélange ! Qui n'est cependant pas exempt de lacunes . . .

Ce document décrit les nombreuses questions de politique qui touchent la radiodiffusion au Canada, et rend compte des mesures prises par le gouvernement en ce domaine. Il constitue l'expression officielle et formelle de la volonté du gouvernement d'assurer aux Canadiens un large choix d'émissions canadiennes de qualité à la radio et à la télévision, notamment dans les genres où nous accusons des déficiences.

Les milieux francophones et anglophones de la radiodiffusion

Les obstacles auxquels font face la radiodiffusion de langue française et celle de langue anglaise ne sont pas de même nature.



Le marché francophone est beaucoup plus petit et plus concentré, ce qui implique des recettes publicitaires et des budgets de production plus modestes. Il s'agit de surcroît d'un marché très concurrentiel. La combinaison de ces facteurs a engendré une industrie dont la structure diffère considérablement de celle de l'industrie desservant le Canada anglais. Par ailleurs, les auditeurs francophones consacrent jusqu'à 20 p. 100 de leur temps d'écoute aux stations de langue anglaise; et l'on craint que le marché francophone ne continue de s'amenuiser si l'augmentation des budgets de production ne vient maintenir l'attrait des émissions qui lui sont destinées.

Pour la télévision anglophone, le problème en est un de choix, non pas en ce qui a trait au nombre des émissions diffusées, mais à la faible représentation de certains genres d'émissions. Notamment, on déplore une pénurie de dramatiques canadiennes — séries d'aventure, théâtre, téléromans, comédies de situation et longs métrages — de même que la rareté des émissions destinées à des publics relativement restreints et qui font connaître les réalisations et les manifestations artistiques et culturelles, régionales et ethniques ainsi que les meilleures productions internationales correspondantes, afin de manifester la diversité régionale et culturelle du pays.

Au chapitre de la télévision de langue française, par contre, ce n'est pas tant le nombre d'émissions réalisées dans les genres les plus populaires qui fait problème, que le besoin d'injecter des fonds importants pour mieux armer ces émissions face à la concurrence des productions de langue anglaise et des émissions doublées.

Le gouvernement reconnaît que ces différences entre les marchés francophone et anglophone nécessitent des approches distinctes en matière de politique.

Défis et solutions

Au premier chef figurent donc les grandes questions touchant la **programmation**.

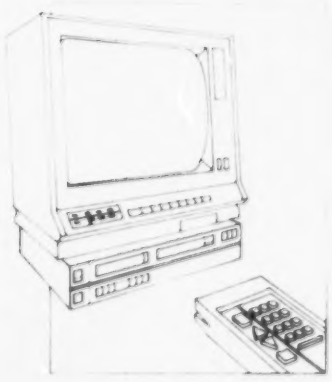
Le gouvernement se félicite des possibilités de choix qui s'offrent à l'heure actuelle aux auditoires francophones et anglophones. Ses préoccupations, et donc sa politique, portent sur la nécessité d'assurer la présence, dans ce large éventail, d'émissions canadiennes susceptibles de s'imposer. Concrètement, cela suppose l'ajout, aux heures de grande écoute, de productions dramatiques et d'émissions de variétés canadiennes à la télévision de langue anglaise; l'amélioration de la qualité de la production en langue française afin qu'elle reste concurrentielle; et la diffusion d'une programmation complémentaire pour satisfaire les besoins auxquels ne répond pas la radiodiffusion de masse.

Le gouvernement s'attend à ce que les radiodiffuseurs des secteurs public et privé concourent à la réalisation de ces grands objectifs. Outre ses actuels pouvoirs réglementaires — lesquels comprennent l'établissement de normes en matière de contenu canadien —, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) est doté de nouveaux instruments — dont un mécanisme d'« incitation au rendement » — qui lui permettront d'augmenter le nombre d'émissions canadiennes sans avoir à intervenir indûment.

L'énoncé de politique souligne par ailleurs le rôle central de la Société Radio-Canada, et notamment sa responsabilité particulière en matière de présentation d'émissions canadiennes. Le gouvernement appuie la SRC dans son intention de porter, aux heures de grande écoute, à 95 p. 100 la teneur canadienne de la programmation télé de son réseau anglais, et d'améliorer la qualité de son service d'information et de ses téléromans de langue française. De nouveaux crédits seront en conséquence accordés à la Société.

Le gouvernement reconnaît le besoin de mettre sur pied un nouveau service national de télévision complémentaire — la Programmation complémentaire — et prend des mesures législatives en ce sens.

On consacrera des crédits supplémentaires, par le truchement de Téléfilm Canada, au financement d'un plus grand nombre de productions dans les deux langues et, en particulier, à l'augmentation des budgets de production des émissions de langue française.



La deuxième série de questions examinées dans ce document a trait à **l'équité et à l'accessibilité**.

Compte tenu du fait que la dualité linguistique est l'une des réalités fondamentales du Canada, la politique en matière de radiodiffusion prend en considération les caractéristiques culturelles et économiques de l'environnement médiatique des francophones et des anglophones.

Sensible aux changements sociaux et politiques survenus ces dernières années, la nouvelle politique fédérale exigera que l'ensemble du système reflète, dans son fonctionnement comme dans sa programmation, non seulement la dualité linguistique du Canada, mais aussi son caractère multiculturel et l'apport particulier des autochtones. Elle vise également à offrir aux personnes handicapées une programmation appropriée. Ainsi le projet de loi 1988 s'inscrit-il dans le prolongement de la *Charte des droits et libertés* en insistant sur la dignité et l'égalité de toutes et de tous.

En outre, reconnaissant les besoins particuliers des collectivités et des régions, la politique prévoit de façon explicite l'extension des services de radiodiffusion aux régions mal desservies et aux handicapés de même que l'amélioration du service aux autochtones, particulièrement dans le Grand Nord.

Le troisième volet porte essentiellement sur la **technologie**.

Transcendant les limites des radiocommunications classiques, la radiodiffusion est appelée à se confondre de plus en plus avec les télécommunications. Dans un tel contexte, c'est le contenu des signaux plutôt que les technologies qui servent à les véhiculer qui déterminera la compétence juridique dans le domaine de la radiodiffusion : la neutralité de la législation en ce qui a trait à la technologie lui permettra de s'adapter en toute souplesse aux progrès, sans risquer de mettre à mal la compétence fédérale en matière de réglementation.

Soucieux de stimuler l'esprit d'innovation qui caractérise le Canada dans le domaine des techniques de communications, le projet de loi favorisera l'utilisation maximale des nouvelles technologies sans qu'un préjugé législatif ou réglementaire,

favorable ou contraire, ne vienne freiner le recours à une technologie donnée. En laissant ainsi toute latitude au système de suivre l'évolution technologique, le gouvernement veut l'inciter à devenir plus concurrentiel. Il importe en effet que les entreprises puissent choisir librement la technologie dans laquelle elles investiront.

Enfin, le projet de loi favorisera une **exploitation et une administration** plus efficaces et plus souples du système de radiodiffusion grâce notamment aux changements visant le CRTC et la SRC, qui sont les principaux instruments de réalisation des objectifs culturels de la radiodiffusion canadienne.

Le document clarifie la mission de la Société Radio-Canada en insistant sur sa responsabilité toute particulière en matière de programmation canadienne, et confirme explicitement son autonomie et sa liberté journalistiques.

Parallèlement, la responsabilité de la Société pour ce qui est de la gestion financière est établie plus clairement. La Société devra soumettre au Parlement un résumé de son plan d'action, dont un cadre de planification financière quinquennale.

Deux changements organisationnels sont apportés en vue d'améliorer la gestion au sein de la SRC : la scission de la fonction de président en deux postes — celui de président du conseil d'administration et celui de chef de la direction — et la création de deux sous-comités distincts du conseil d'administration, l'un pour le secteur francophone et l'autre pour celui de langue anglaise.

En ce qui a trait au CRTC, ce sera désormais le Cabinet qui fixera ses grandes orientations, cette responsabilité étant en effet du ressort des représentants élus qui ont, eux, à rendre compte de leurs décisions aux citoyens canadiens. Le gouverneur en conseil pourra donc, par décret, donner des directives au Conseil relativement à l'un ou l'autre des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion. En outre, un certain nombre de changements seront apportés touchant les procédures et l'organisation en vue d'accroître l'efficacité du Conseil et de tenir compte des préoccupations des régions.

En résumé, la politique de la radiodiffusion du gouvernement vise à élargir les choix en matière de programmation; à garantir la présence de productions canadiennes de qualité dans toutes les catégories de programmation; à refléter les réalités sociales et linguistiques du pays; à faciliter l'adoption des technologies nouvelles; et, enfin, à faire en sorte que le système soit géré de façon efficace et responsable dans l'intérêt de tous les Canadiens.

Au cours des deux années qu'a nécessité la préparation de cette politique et du projet de loi qui s'y rapporte, j'ai pu bénéficier de nombreux conseils. À toutes et tous, j'exprime ma reconnaissance pour leur apport précieux et plus particulièrement à mes collègues de la Chambre des communes qui siègent au Comité permanent des communications et de la culture, et dont le rapport final a été récemment déposé.

Nous nous entendons tous sur l'importance que revêt la radiodiffusion dans notre vie quotidienne et pour l'expression de notre identité nationale. Cette nouvelle législation et les orientations politiques qui l'accompagnent permettront au système canadien de radiodiffusion de mieux servir les intérêts de toutes les Canadiennes et de tous les Canadiens.

Flora MacDonald.

L'honorable Flora MacDonald
Ministre des Communications
Juin 1988

1
INTRODUCTION

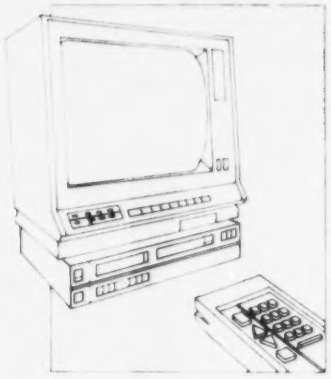
Le projet de loi 1988 vient couronner le réexamen de la politique nationale de la radiodiffusion amorcé voilà plus de trois ans, alors que MM. Gerald Caplan et Florian Sauvageau étaient nommés coprésidents du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion.

Concrètement, le Groupe de travail s'était vu confier la mission d'examiner les dossiers suivants : télédistribution; industrie de la production indépendante; financement de la radiodiffusion publique; cadre réglementaire de la radiodiffusion privée; et conséquences de l'introduction des nouvelles technologies de diffusion et des changements socioéconomiques et constitutionnels survenus depuis l'adoption de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968.

Durant ses seize mois d'activité, le groupe Caplan-Sauvageau a entendu les principaux intervenants des secteurs public et privé de l'industrie de la radiodiffusion; il a reçu les mémoires d'organisations syndicales, de divers groupes d'intérêt, notamment culturels, ethniques, autochtones, régionaux ainsi que de particuliers; il a sillonné le pays, s'arrêtant dans de nombreuses villes et collectivités; il a dépouillé les mémoires, effectué des recherches et finalement produit un rapport capital.

Publié en septembre 1986, le *Rapport du Groupe de travail sur la radiodiffusion* constitue un examen approfondi de la situation au Canada et a été, pour les auteurs du projet de loi 1988, un guide des plus utiles.

Le rapport réaffirme la primauté culturelle de la Société Radio-Canada au sein du système canadien de radiodiffusion, et recommande en outre que soit explicitement reconnues, par la loi et dans la pratique, les particularités de la radiodiffusion de langues française et anglaise.



On y souligne également la nécessité d'une programmation qui, en matière de dramatiques, reflète le caractère particulier de la société canadienne dans toute sa diversité culturelle et régionale. Le rapport suggère d'autre part la création d'un nouveau radiodiffuseur public, sous la forme d'un service complémentaire du nom de Télé-Canada (TV Canada). On s'y penche aussi sur les nouvelles technologies qui bouleversent la radiodiffusion et remettent en cause les principes juridiques définis par la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968. Plus particulièrement, on y note que le câble est le véhicule privilégié de la télévision et que le Canada se doit de maintenir, par le biais de lois et de règlements, son autorité sur la télédistribution et toutes les autres composantes de son système de radiodiffusion.

Par la suite, le Comité permanent des communications et de la culture s'est livré à un examen détaillé de ce rapport. À l'adresse du Comité, la ministre des Communications, l'honorable Flora MacDonald, a insisté sur le fait que la programmation canadienne constitue à ses yeux le problème clé : « Mon objectif principal est l'augmentation de la quantité et de la qualité des émissions canadiennes. »

Dans son rapport intitulé *Recommandations concernant une nouvelle loi sur la radiodiffusion* (mai 1987), le Comité permanent a envisagé un éventail de solutions législatives, apportant ainsi une contribution précieuse à la préparation du projet de loi 1988 et du présent énoncé de politique.

En juin 1988, le Comité permanent a présenté son rapport final sur la radiodiffusion, lequel abordait la plupart des questions d'ordre politique se trouvant au centre de nos préoccupations. Les recommandations et les conclusions du Comité ont été incorporées au présent énoncé de politique.

Le projet de loi, tout comme les mesures qu'il préconise, est l'aboutissement d'un long cheminement auquel ont pris part les citoyens canadiens, les radiodiffuseurs, les nombreux intervenants de l'industrie de même que des spécialistes de la technologie, des juristes et des constitutionnalistes.

S'il s'inscrit dans le prolongement de la législation antérieure, le projet de loi n'en vise pas moins à répondre aux besoins actuels et à refléter le visage de la société canadienne contemporaine. En outre, il se veut un cadre législatif capable de s'adapter aux changements technologiques à venir et un instrument permettant au CRTC comme à la SRC de fonctionner efficacement dans un monde en mutation.

Par ailleurs, le projet de loi reconnaît que la radiodiffusion de langue française et celle de langue anglaise diffèrent sensiblement, et confie au CRTC la mission de réglementer la radiodiffusion canadienne en tenant compte, comme il l'a fait dans le passé, de leurs caractéristiques propres.

Un ensemble de mesures et d'initiatives viennent compléter le projet de loi. Elles non plus n'ignorent pas les réalisations passées et notamment l'expérience du CRTC, le savoir-faire de la Société Radio-Canada et l'apport précieux et varié des radiodiffuseurs privés, provinciaux et communautaires.

Avec le dépôt du projet de loi 1988, le gouvernement du Canada pose d'ores et déjà les jalons de l'essor et du développement du système canadien de radiodiffusion à l'heure du XXIe siècle.

Économie du projet de loi

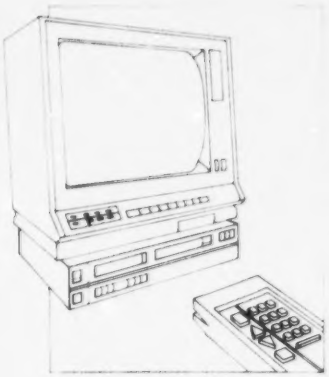
Le projet de loi 1988 est doté de la même structure que la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968.

La première partie établit les définitions et les lignes de conduite qui sous-tendent le projet de loi et orienteront le fonctionnement et la réglementation du système canadien de radiodiffusion. Elle donne quelques définitions et énonce, à l'article 3, intitulé « Politique canadienne de radiodiffusion », les grands objectifs politiques du gouvernement. L'article 3 définit en outre la mission officielle de la Société Radio-Canada ainsi que les grands principes dont le CRTC doit s'inspirer pour réglementer le système.

La deuxième partie expose les objectifs et les pouvoirs du CRTC.

La troisième partie traite de l'organisation de la Société Radio-Canada et formule les règles visant son activité.

Enfin, la quatrième partie comprend les amendements connexes découlant d'autres lois, parmi lesquelles la *Loi sur le CRTC*, la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur la radio*.



Économie de l'énoncé de politique

Le présent document traite des défis que devra relever le système canadien de radiodiffusion et indique les actions entreprises par le gouvernement dans quatre domaines distincts mais connexes : 1) la programmation; 2) l'équité et l'accessibilité; 3) la technologie; 4) l'exploitation et l'administration. Sous chacune de ces rubriques sont décrites les dispositions du projet de loi visant les grands dossiers et, le cas échéant, les initiatives que prend le gouvernement en matière de politique et de programmes pour étayer ces orientations.

Note : les coûts en matière de programmes s'expriment en dollars de 1989-1990.

2
PROGRAMMATION

3(1)a) le système canadien de radiodiffusion . . . offre, par sa programmation . . . un service public essentiel pour le maintien et la valorisation de l'identité nationale et de la souveraineté culturelle.

Survol de la radio

Les discussions sur la politique de la radiodiffusion accordent une place prépondérante à la télévision en raison de son instantanéité et de son importance, mais aussi parce que ce médium souffre des difficultés les plus aiguës. Trop souvent, on oublie la radio canadienne, cet élément essentiel de notre quotidien qui figure indéniablement parmi les meilleures au monde.

La radio sert bien les Canadiens. Dans la plupart des villes, les stations et les réseaux privés offrent aux auditoires locaux leurs formules particulières de programmation, tandis que les réseaux nationaux de la Société Radio-Canada proposent, dans les deux langues officielles, une grande variété d'émissions visant à répondre à une diversité de goûts et de préoccupations. Les règlements sur le contenu canadien de la programmation musicale radiophonique ont favorisé la croissance de l'industrie canadienne de l'enregistrement sonore, offrant aux compositeurs, aux paroliers et aux interprètes la possibilité de se faire connaître et de se développer. Les intérêts locaux et régionaux sont particulièrement bien servis par la radio privée et communautaire, tandis que les deux réseaux nationaux de la Société Radio-Canada offrent une vision d'ensemble de la culture canadienne.

Les quatre réseaux qu'exploite la Société Radio-Canada — deux dans chacune des langues officielles — complètent, pour l'essentiel, la radiodiffusion commerciale en faisant une large place aux nouvelles, aux affaires publiques, aux dramatiques et à la musique classique. La radio de la SRC joue donc dans le

rassemblement des Canadiens un rôle qui n'a pas d'équivalent, en leur permettant de vivre ce genre d'expérience commune dont se nourrit notre sentiment d'identité culturelle et nationale.

À la différence de la télévision, la radio canadienne n'a généralement pas à souffrir de la concurrence des stations américaines — plus de 97 p. 100 du temps d'écoute étant consacré aux stations canadiennes — ni d'un manque de programmation correspondant à des goûts particuliers. C'est plutôt le maintien d'une bonne santé financière qui relève parfois de la gageure, notamment pour les 40 p. 100 de stations dont la marge bénéficiaire est très réduite et qui desservent en général des marchés de moyenne ou de petite taille. En effet, si l'industrie dans son ensemble reste rentable — moins cependant qu'il y a dix ans —, les profits ne sont pas également répartis parmi les radiodiffuseurs. À ce propos, le Groupe de travail Caplan-Sauvageau signalait : « La radio est une industrie composée de perdants et de gagnants. »

Les radiodiffuseurs privés ont besoin de pouvoir acquérir facilement et à peu de frais des émissions de qualité et des enregistrements d'origine canadienne. À cet égard, la situation s'est grandement améliorée depuis quelques années grâce aux efforts combinés des secteurs public et privé.

Ainsi, l'appui du Programme d'aide au développement de l'enregistrement sonore (PADES) du ministère des Communications du Canada — et de certaines stations de radio — permet au groupe FACTOR/CTL/MUSICACTION Canada (FCMC) — organisme fondé par le secteur privé et voué au développement des talents musicaux — de consacrer chaque année 3,7 millions de dollars à la production de disques et de vidéoclips créés par des artistes canadiens.

Par ailleurs, grâce à l'introduction de nouvelles technologies, dont la diffusion en stéréo, les stations de radio MA espèrent retrouver leurs avantages concurrentiels, après dix années qui ont vu le nombre de leurs auditeurs diminuer sensiblement au profit de la radio MF. En adoptant, le 31 mars 1988, une norme unique régissant la transmission du signal stéréo par toutes les stations MA, le ministère des Communications a dissipé

les incertitudes technologiques qui empêchaient les fabricants d'appareils radio et les radiodiffuseurs de se tourner résolument vers la diffusion MA en stéréo.

Détenteurs d'une licence et entreprises de radio tentent aujourd'hui de comprimer leurs dépenses et d'améliorer la qualité des services grâce à des syndicats de distribution et en établissant des réseaux qui permettent la répartition des frais de production entre de nombreuses stations. De la sorte, on peut investir davantage dans la production et réaliser ainsi des émissions plus attrayantes. Le ministère des Communications, par l'entremise du FCMC, a consacré 200 000 $ en 1987-1988 au soutien des syndicats de distribution d'émissions radiophoniques.

Par le biais de sa réglementation, le CRTC a voulu assurer le maintien d'une vaste gamme d'émissions de radio permettant aux auditoires canadiens d'exercer un véritable choix. Or, si cet objectif a été largement atteint, le processus de réglementation, quant à lui, s'est fait extrêmement compliqué. Mais sa simplification progressive est en bonne voie, ce qui n'empêche pas l'organisme de veiller au maintien d'une programmation diversifiée.

Il reste que les problèmes fondamentaux du secteur de la radio sont d'ordre économique. Nul doute cependant que les radiodiffuseurs sauront s'adapter aux conditions changeantes, aidés en cela par FACTOR/CTL/MUSICACTION, le PADES et une réglementation appropriée.

Survol de la télévision

Nonobstant l'immensité du territoire canadien et la faible densité de sa population, les signaux télévisuels y sont presque partout accessibles. Les services de la Société Radio-Canada, en français et en anglais, sont offerts à 99 p. 100 des collectivités francophones et anglophones; le réseau privé de langue française TVA rejoint plus de 90 p. 100 des Canadiens francophones, tandis que le réseau de langue anglaise CTV rejoint environ 96 p. 100 de la population anglophone.

En plus d'être doté d'émetteurs de télévision sur l'ensemble de son territoire, le Canada figure parmi les pays les plus « câblés » du monde. Près de 70 p. 100 des Canadiens reçoivent une large gamme de canaux et de services spécialisés grâce à la télédistribution; service qui est par ailleurs accessible à plus de 80 p. 100 des foyers canadiens.

Le secteur de la télévision a connu de grands succès, particulièrement dans la production d'émissions d'information, d'affaires publiques, de documentaires et d'émissions enfantines et sportives. D'autres canaux spécialisés — religion, prévisions météorologiques, programmation jeunesse — verront le jour bientôt. Il existe toutefois un sérieux problème au chapitre des dramatiques diffusées aux heures de grande écoute; ce qui comprend une variété d'émissions allant des comédies de situation aux téléromans en passant par les téléthéâtres et les longs métrages.

Dans la catégorie des dramatiques et des variétés, la télévision de langue anglaise souffre d'une grave pénurie : malgré la pression exercée par l'organisme de réglementation, les efforts de la Société Radio-Canada et l'aide financière du gouvernement, les productions canadiennes constituent moins de 10 p. 100 de la programmation diffusée aux heures de grande écoute.

La raison principale en est le coût. Les émissions importées, presque toutes américaines, sont offertes à 5 ou 10 p. 100 de ce qu'il en coûterait pour produire ou se procurer des émissions canadiennes de qualité comparable. En outre, les émissions et les vedettes américaines, qui bénéficient de vastes campagnes de promotion, s'imposent à l'attention du public canadien à travers les articles de journaux et de revues ainsi que les interviews-variétés à la radio et à la télévision.

Du côté français, la situation est différente : les télédiffuseurs francophones parviennent en effet à réaliser un éventail d'émissions relativement peu coûteuses qui jouissent de la faveur du public, les téléromans se plaçant toujours en tête de liste au Québec. Mais la production de langue française souffre de la concurrence des productions américaines à gros budgets, que celles-ci soient doublées en français ou — ce qui est plus inquiétant encore — écoutées en version originale.

Une législation et une réglementation de caractère protectionniste font par ailleurs que la France se taille la part du lion en matière de doublage. Désireux de corriger ce déséquilibre, le gouvernement a décidé récemment d'injecter 3 millions de plus par année dans le Fonds d'aide au doublage et au sous-titrage de Téléfilm. Il faudra peut-être même envisager des stimulants de nature réglementaire pour renforcer l'industrie canadienne du doublage, et favoriser les échanges entre les secteurs francophones et anglophones de la production au Canada.

Bien que les émissions canadiennes obtiennent toujours les plus hautes cotes d'écoute auprès de l'ensemble des auditoires de langue française, cette situation ne durera pas nécessairement. Aussi, les télédiffuseurs devront-ils multiplier les émissions de qualité et accroître les budgets de production s'ils veulent s'assurer de la fidélité de leur public.

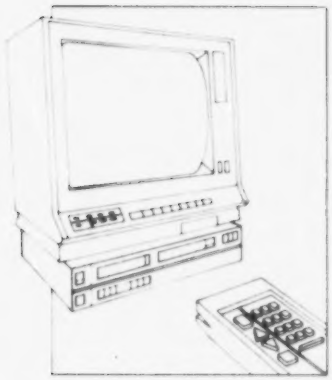
Des commissions et des groupes d'étude ont tour à tour souligné le rôle crucial de la radiodiffusion canadienne dans la définition de notre identité, tant individuelle que collective, et notamment l'importance des dramatiques à cet égard. Seuls nos images et nos mots peuvent exprimer la diversité de notre pays, de ses régions et de ses habitants. Quelle que soit l'importance des émissions d'information, d'affaires publiques ou de sports, c'est l'existence de **dramatiques** canadiennes capables d'affronter la concurrence qui constitue en 1988, et pour de nombreuses années à venir, le problème clé de notre politique de la radiodiffusion. C'est pourquoi celle-ci doit faire en sorte que les Canadiens de toutes les régions se voient offrir, dans les deux langues officielles et par les secteurs public et privé, une programmation qui comporte un choix suffisant de dramatiques populaires d'origine canadienne.

En outre, parce que les télédiffuseurs cherchent à attirer le plus large auditoire possible, la programmation destinée à des publics plus restreints, mais également importants, est loin d'être suffisante. Trop rares en effet sont les émissions qui reflètent notre diversité régionale et culturelle, et il y a trop peu de place pour les émissions sur les arts, les tables rondes ou les documentaires portant sur des questions d actualité.

La réalité canadienne n'est pas réductible au seul vécu de ses principales composantes démographiques, et les goûts des Canadiens varient selon la région, l'âge, l'origine ethnique et le sexe, sans compter les humeurs et les intérêts des uns et des autres. Si nous voulons élargir notre éventail de choix, il nous faut songer à produire des émissions qui n'auront sans doute pas la vogue des émissions populaires diffusées aux heures de grande écoute, mais qui sauront néanmoins plaire à leurs publics.

Pour ce qui est de la dimension internationale, on se heurte également à certaines difficultés. Les Canadiens ont rarement l'occasion de voir des émissions étrangères en anglais autres qu'américaines, si ce n'est les quelques émissions britanniques diffusées par TVOntario, Access Alberta et le Knowledge Network. Du côté français, TV 5 — projet auquel sont associés des télédiffuseurs privés, Radio-Québec, TVOntario, l'Office national du film, la Société Radio-Canada et des télédiffuseurs de divers pays francophones — constitue cependant une importante exception à la règle du fait qu'il offrira au public canadien une programmation européenne de langue française et permettra à des auditoires européens d'apprécier des émissions canadiennes.

Cependant, cette faible présence internationale — notamment du côté de la télévision de langue anglaise — est d'autant plus préoccupante que le Canada, pays à vocation internationale et commerçante, est une nation d'immigrants et de descendants d'immigrants aux intérêts multiples. Aussi avons-nous besoin de nous ouvrir sur le monde et de faire en sorte que les autres partagent notre expérience. La multiplication des accords de coproduction visant le cinéma et la télévision, notamment avec la France et le Royaume-Uni, répond en partie à ce besoin. Il n'en reste pas moins que notre télévision reflète surtout des réalités nord-américaines, ce qui est paradoxal à une époque où les télécommunications mondiales s'effectuent instantanément.



Action

L'article 3 du projet de loi 1988 sur la radiodiffusion donne au gouvernement et au CRTC les moyens d'élargir l'éventail des choix en matière de programmation, et clarifie ce que l'on est en droit d'attendre des radiodiffuseurs publics et privés à cet égard.

> ***3(1)d) tous les éléments du système doivent, en faisant appel le plus possible aux ressources — créatrices et autres — canadiennes, contribuer de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation canadienne.***

Parce qu'elle s'applique à tous les éléments du système sans exception, cette règle est à la fois plus claire et plus sévère que celle de la présente loi. Tous les grands intervenants doivent faire leur part : les radiodiffuseurs privés, y compris les services spécialisés et payants; la Société Radio-Canada; les radiodiffuseurs provinciaux et communautaires; et les télédistributeurs.

La Société Radio-Canada

. . . principalement et typiquement canadienne . . .

Depuis 1936, la Société Radio-Canada est le principal instrument de la politique canadienne de la radiodiffusion. Au fil des décennies, la SRC a évolué, notre système de radiodiffusion s'est transformé de même que le visage de la société canadienne. C'est pourquoi on s'est employé, à peu près à tous les vingt ans, à adapter en conséquence la législation pertinente.

Conformément à la conjoncture d'alors, la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968 confiait à la Société Radio-Canada la mission de répondre à la plupart des besoins de toutes et de tous. Cette vocation d'universalité était appropriée à une époque où la Société était pour de nombreux Canadiens — particulièrement dans le domaine de la télévision — le seul service accessible à l'heure de la diffusion par voie hertzienne. Il était même normal alors que la SRC diffusât les émissions américaines les plus en vogue en même temps que ses propres productions.

En 1988, les conditions sont radicalement différentes, car, grâce à la télédistribution, la plupart des Canadiens peuvent recevoir des douzaines de canaux. Dans tous les grands centres, les ondes transmettent au moins une demi-douzaine de signaux radiophoniques et deux ou trois signaux de télévision. La presque totalité des émissions américaines est diffusée non pas par un, mais souvent par plusieurs canaux différents. Désormais, notre radiodiffuseur national peut et doit s'employer à refléter essentiellement la réalité canadienne.

Comme, par ailleurs, le Canada dispose maintenant d'un secteur de production indépendant dynamique, il ne s'impose plus que la SRC produise elle-même toute sa programmation, notamment au chapitre des émissions de divertissement.

Il est également possible que la Société voit diminuer ses responsabilités en matière d'installations de transmission. À l'heure où 70 p. 100 des foyers canadiens sont abonnés à la télévision par câble, et où l'antenne parabolique — que possèdent déjà 250 000 personnes — se répand de plus en plus, la SRC peut en effet envisager de recourir davantage à ces technologies pour faire parvenir ses signaux aux Canadiens, particulièrement si l'on décide de limiter la télévision haute définition (TVHD) à la seule transmission par satellite.

Ainsi, en vertu du projet de loi 1988 sur la radiodiffusion, la Société Radio-Canada pourra s'employer davantage à offrir une programmation typiquement canadienne. Devant la prépondérance des émissions populaires américaines, la SRC doit en premier lieu présenter des émissions canadiennes qui plaisent à de vastes auditoires. C'est plus particulièrement en soirée, soit aux heures de forte écoute, que cet effort est nécessaire si elle veut justifier les crédits que lui vote le Parlement et obtenir les recettes publicitaires dont elle a besoin : aussi doit-elle veiller à ce que ses émissions, et surtout ses dramatiques, obtiennent la faveur des téléspectateurs tout en restant compétitives.

Toutes ces considérations incitent la Société à envisager sa mission d'un œil nouveau. Il reste que même en période de restrictions budgétaires, le Canada a toujours besoin d'un grand système national de radiodiffusion publique. L'existence de choix véritablement canadiens suppose que la Société Radio-Canada ne perde rien de son dynamisme.

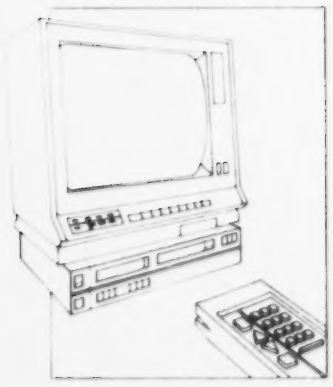
La mission de la Société et le financement qui en découle ont été l'un des dossiers qui ont provoqué les plus âpres discussions au cours du processus d'examen de notre système de radiodiffusion. La télévision de la SRC doit-elle mettre l'accent sur les émissions de qualité destinées au grand public ou sur une programmation plus spécialisée ? Doit-elle agir simultanément sur ces deux fronts ? En a-t-elle les moyens ? Comment peut-elle réaliser au mieux ses objectifs régionaux ? Quels sont ses besoins financiers ? Telles sont les questions auxquelles la politique et le projet de loi sur la radiodiffusion devaient apporter une réponse.

De l'avis du Comité permanent, la SRC doit pouvoir disposer de crédits plus importants et accorder une plus grande attention à ses obligations régionales.

Le gouvernement admet que la Société Radio-Canada doit demeurer le pivot de la radiodiffusion canadienne. Fort de ce principe, il estime que l'intérêt général exige que la Société offre au grand public, notamment aux heures de forte écoute, des émissions canadiennes de qualité, et permette aux Canadiens de toutes les régions de contribuer à la programmation tant nationale que régionale.

Action

D'après le projet de loi 1988 sur la radiodiffusion, le rôle primordial de la Société Radio-Canada au sein du système canadien de radiodiffusion se définit comme suit :

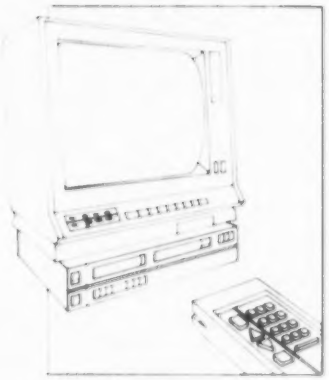


3(1)m) la Société Radio-Canada à titre de radiodiffuseur public national, devrait offrir des services de radio et de télévision, y compris une programmation aussi large que possible qui renseigne et divertit;

n) la programmation de la Société devrait à la fois :

(i) être principalement et typiquement canadienne,

(ii) refléter le Canada et ses régions tant à l'échelle nationale qu'aux auditoires régionaux,



(iii) être offerte en français et en anglais, de manière à refléter la situation et les besoins particuliers des deux collectivités de langue officielle, y compris ceux des minorités de l'une ou l'autre langue,

(iv) contribuer au partage d'une conscience et d'une identité nationales,

(v) être offerte partout au Canada de la manière la plus adéquate et efficace, au fur et à mesure de la disponibilité des ressources.

Le projet de loi réaffirme l'importance vitale de la Société Radio-Canada au sein du système canadien de radiodiffusion, ainsi que le rôle de premier plan de la fonction « programmation » au sein de la Société elle-même. Plus que quiconque, la SRC a pour tâche d'exprimer un point de vue typiquement canadien à travers toute sa programmation, notamment dans les dramatiques, les nouvelles, les variétés et les émissions sportives. Particulièrement dans les catégories les plus lacunaires — c'est-à-dire, au premier chef, les dramatiques destinées au grand public francophone et anglophone —, la Société doit maintenant montrer la voie en matière de choix authentiquement canadiens.

La production de dramatiques est onéreuse, mais elle est absolument essentielle à la réalisation des objectifs de la politique de la radiodiffusion. Or, si les dramatiques canadiennes doivent être de taille à rivaliser avec les productions importées, il y a fort à parier que les coûts de production dépasseront les recettes. L'apport financier du gouvernement reste donc indispensable en ce domaine.

Le gouvernement appuie la Société Radio-Canada dans son intention de porter à 95 p. 100 le contenu canadien de sa programmation en langue anglaise aux heures de grande écoute et à 90 p. 100 pour l'ensemble de sa grille-horaire. En outre, il est entièrement d'accord avec le projet de la SRC d'augmenter le nombre d'émissions régionales sur le réseau national. Pour permettre à la Société d'atteindre ces objectifs, les crédits que lui vote le parlement seront progressivement augmentés de 20 millions de dollars par an au cours des deux prochaines années.

De plus, le gouvernement reconnaît le besoin d'améliorer parallèlement la qualité de la production du réseau francophone, de manière que les productions de langue française puissent rivaliser avec les émissions américaines doublées et avec la programmation de langue anglaise. Un apport à cet égard permettrait aussi à la SRC d'enrichir sa programmation en provenance des régions. Cela revêt une importance particulière pour les régions où le français est langue minoritaire, et où la SRC constitue le seul radiodiffuseur d'expression française.

Ainsi, pour matérialiser ces orientations touchant la programmation de langue française, 15 millions de dollars additionnels seront affectés au budget annuel de la SRC. Cette augmentation sera progressivement mise en place au cours des deux prochaines années.

La radio de la Société Radio-Canada

Les services radiophoniques de la SRC sont considérés, de par le monde, comme exemplaires dans les divers milieux de la radiodiffusion publique. En effet, 99 p. 100 des Canadiens francophones et anglophones sont en mesure de capter dans leur langue les signaux radio de la Société. En renouvelant dernièrement les licences du réseau de radiodiffusion de la SRC, le CRTC a déclaré :

> *. . . [la radio de la Société] Radio-Canada joue depuis toujours un rôle essentiel dans l'épanouissement de la nation canadienne en offrant aux Canadiens, d'un bout à l'autre du pays, l'occasion de se renseigner sur des questions d'intérêt national et d'avoir accès à des activités culturelles régionales, nationales ou internationales de haut niveau et à nos sports nationaux . . .*

Les services de production et de programmation radiophoniques de la SRC sont indépendants de ses services de télévision, lesquels sont beaucoup plus dispendieux. Il n'en demeure pas moins qu'au sein même de la Société, le secteur radio doit rivaliser avec la télévision pour obtenir sa modeste part des budgets d'exploitation.

La programmation radiophonique de la Société est riche, stimulante et de qualité hors pair : rien d'étonnant à ce que ses auditeurs lui vouent une fidélité à toute épreuve. Bien qu'il ne propose aucune initiative majeure visant spécialement ce secteur, le gouvernement prévoit que l'augmentation des crédits accordés à la télévision de la SRC assurera un meilleur financement des services radiophoniques.

Les autres services de la Société Radio-Canada

En plus d'offrir une programmation radiotélévisée dans les deux langues officielles, le Service du Nord de la SRC diffuse des émissions dans plusieurs langues autochtones (huit langues à la radio, six à la télévision). Tout comme la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968, le projet de loi 1988 n'incorpore pas explicitement le Service du Nord à la mission de la Société. Le gouvernement estime en effet que les collectivités du Grand Nord canadien seront mieux servies par la Société Radio-Canada si ce service est considéré comme un service régional à part entière, et donc, traité sur le même pied que les autres services régionaux. En tant que réseau national répondant aux besoins de toutes les régions du Canada, on attend de la Société qu'elle serve à la fois les populations autochtones et autres du Grand Nord canadien.

Un autre apport important à la programmation du Grand Nord sera l'amélioration du système de distribution des signaux radiodiffusés dans cette région. Cette question sera traitée plus en détail dans les pages qui suivent.

La SRC est également responsable du canal parlementaire, sous l'égide du président de la Chambre des communes, et exploite un service international de radio à ondes décamétriques (ondes courtes) appelé Radio Canada International (RCI).

La Société a d'autre part proposé la création d'une chaîne d'information de langue anglaise, et sa demande de licence sera étudiée par le cabinet en septembre-octobre 1988. Le gouvernement a indiqué qu'à son avis, la Société devrait envisager la mise sur pied d'un consortium réunissant les secteurs public et privé et prendre concurremment des mesures pour élargir les services d'information en français.

La radiodiffusion privée

. . . contribuer de façon notable à la création et la présentation d'une programmation canadienne . . .

Par le passé, une licence de radiodiffusion habilitait son détenteur à utiliser le spectre des radiofréquences, ressource publique limitée et commercialement rentable. Avec l'arrivée de la télédistribution, on a maintenu les avantages que procurait cette licence en rendant prioritaire la diffusion de signaux canadiens sur le câble. De plus, les radiodiffuseurs privés canadiens bénéficient d'avantages fiscaux pour leur publicité — conformément au paragraphe 19(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* — et du droit de « substitution simultanée » des signaux locaux aux signaux d'origine lointaine. Enfin, les déductions pour amortissement et le Programme de développement de la production d'émissions canadiennes de Téléfilm Canada visent également à favoriser l'existence d'une programmation nationale. Certains de ces avantages sont même consentis aux services qui sont exclusivement transmis par câble.

En retour, on s'attend à ce que les radiodiffuseurs offrent des services conformes aux exigences de l'intérêt général. Le CRTC est chargé de veiller, par voie réglementaire, à ce que ces privilèges portent leurs fruits.

Le radiodiffuseur, en effectuant une demande d'octroi ou de renouvellement de licence, fait ce qu'on pourrait appeler une promesse de réalisation. Le CRTC fixe les règlements visant l'ensemble des radiodiffuseurs de même que les conditions de licence imposées à chaque entreprise.

Il a de la même façon créé des obligations minimales touchant le contenu canadien et exigé notamment la diffusion d'un plus grand nombre de dramatiques canadiennes aux heures de grande écoute. Ces exigences se sont faites plus pressantes et plus précises au cours des années récentes, surtout dans le cas des titulaires de licence réseau de langue anglaise.

À n'en pas douter, les radiodiffuseurs privés ont effectivement diffusé le nombre requis d'émissions canadiennes, surtout au chapitre de la programmation locale, qui constitue pour eux un domaine dans lequel ils excellent. Toutefois, il importe que les radiodiffuseurs privés étendent ces activités à d'autres types de programmation, en particulier aux dramatiques.

Parce que ses pouvoirs de réglementation ne sont ni assez nombreux ni assez étendus, le CRTC a jusqu'à présent été freiné dans sa tentative d'amener les radiodiffuseurs privés à concentrer leurs efforts sur des catégories précises telles que les dramatiques. Il ne peut, en effet, assurer l'observance de ses règlements généraux qu'en demandant aux tribunaux d'imposer une amende, ou le respect des conditions de licence qu'en révoquant cette dernière (ou en refusant de la renouveler). La première procédure, longue et incertaine, ne constitue pas vraiment une sanction; la seconde, draconienne, est rarement appliquée.

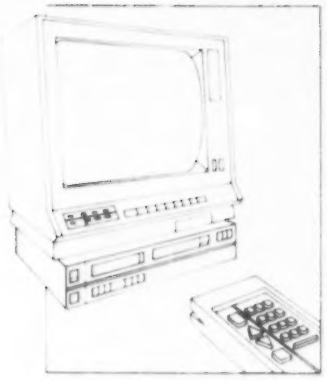
Action

Le projet de loi 1988 tient compte du fait que la radiodiffusion privée cherchera toujours la rentabilité et reconnaît qu'elle se soucie de répondre aux attentes du public à l'aide d'une programmation concurrentielle. Le projet de loi consacre en outre le principe selon lequel les radiodiffuseurs privés doivent accepter leur part de responsabilité dans la présentation d'émissions canadiennes :

> ***3(1)p) les réseaux et les entreprises de programmation privés devraient, dans la mesure où leurs ressources financières et autres le leur permettent, contribuer de façon notable à la création et à la présentation d'une programmation canadienne tout en demeurant réceptifs à l'évolution de la demande du public.***

C'est pourquoi le projet de loi confère au CRTC des pouvoirs mieux appropriés et plus efficaces, et le dote d'un éventail plus large de mécanismes de réglementation :

- pouvoir explicite du Conseil d'émettre des ordonnances obligatoires pour les titulaires de licence;



- ordonnances de la cour exigeant l'application d'une décision ou d'une ordonnance du Conseil, si cette dernière est déposée devant la Cour fédérale du Canada ou devant une cour supérieure;

- pouvoirs de médiation et d'arbitrage en matière de tarifs de diffusion des signaux (comme dans le cas de la télévision payante et des services spécialisés) par des services tels que la télédistribution;

- pouvoir de vérification administrative, dans certains cas, d'un titulaire de licence;

- pouvoir d'exiger un droit sur les licences en fonction du rendement en matière de diffusion de certains types d'émissions canadiennes.

Cette dernière disposition peut servir de base à un programme d'« **incitation au rendement** », nouvelle approche à la réglementation par laquelle on invite un radiodiffuseur à présenter des émissions canadiennes tout en lui laissant une plus grande marge de liberté.

C'est au CRTC qu'il incombe d'établir avec précision les modalités d'application et de fonctionnement d'un tel programme : grâce à son expérience et au concours du milieu de la radiodiffusion, il encouragera ainsi les radiodiffuseurs privés à produire ou à acheter et à diffuser plus de dramatiques canadiennes aux heures de grande écoute.

Outre les exigences supplémentaires en matière de contenu canadien, des objectifs de rendement plus précis seraient fixés dans certaines catégories d'émissions. Pour les radiodiffuseurs de langue anglaise, par exemple, ces objectifs pourraient se traduire par l'obligation de diffuser chaque semaine aux heures de grande écoute un certain nombre de dramatiques et d'émissions de variétés canadiennes. Cette disposition remplacerait certaines conditions particulières de licence. Le fonctionnement possible d'un mécanisme d'incitation au rendement est décrit ci-après.

Pour explorer cette voie plus à fond, on demandera au CRTC de mettre en branle un processus officiel d'audiences visant son application, et de formuler des recommandations quant à l'emploi le plus efficace des nouveaux instruments qui sont ainsi mis à sa disposition.

Incitation au rendement : modalités éventuelles d'application

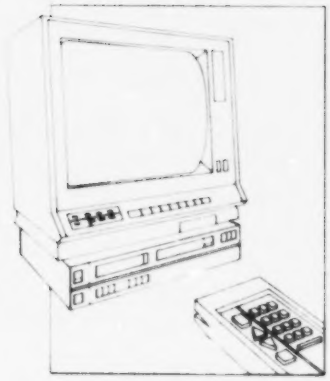
En premier lieu, on effectuerait au début de chaque année une **évaluation** de la contribution. Cette participation pourrait prendre la forme d'une cotisation fixée au prorata du revenu brut. Le calcul s'effectuerait selon un barème progressif, de sorte que la contribution des petits titulaires de licence serait modeste, voire nulle. Aucun versement ne serait exigé au début de l'année.

En deuxième lieu, on pourrait fixer une **norme** correspondant à un certain nombre d'heures de programmation dans une catégorie donnée : pour les radiodiffuseurs anglophones, par exemple, ce serait 5 heures par semaine de dramatiques aux heures de grande écoute; cela se situant, bien entendu, au-delà des exigences intéressant le contenu canadien.

En troisième lieu, on comparerait en cours d'exercice le **rendement** du radiodiffuseur avec la norme. Ce rendement viendrait contrebalancer, selon une formule simple, la contribution à verser. Ceux qui atteindraient l'objectif fixé n'auraient à payer aucune contribution. En fin d'exercice, le radiodiffuseur devrait, le cas échéant, verser une **somme nette** au gouvernement.

Tous les fonds ainsi amassés seraient déposés au Fonds du revenu consolidé. Cependant, chaque année, le gouvernement prendrait des mesures afin que le système de radiodiffusion en retire des bénéfices compensatoires.

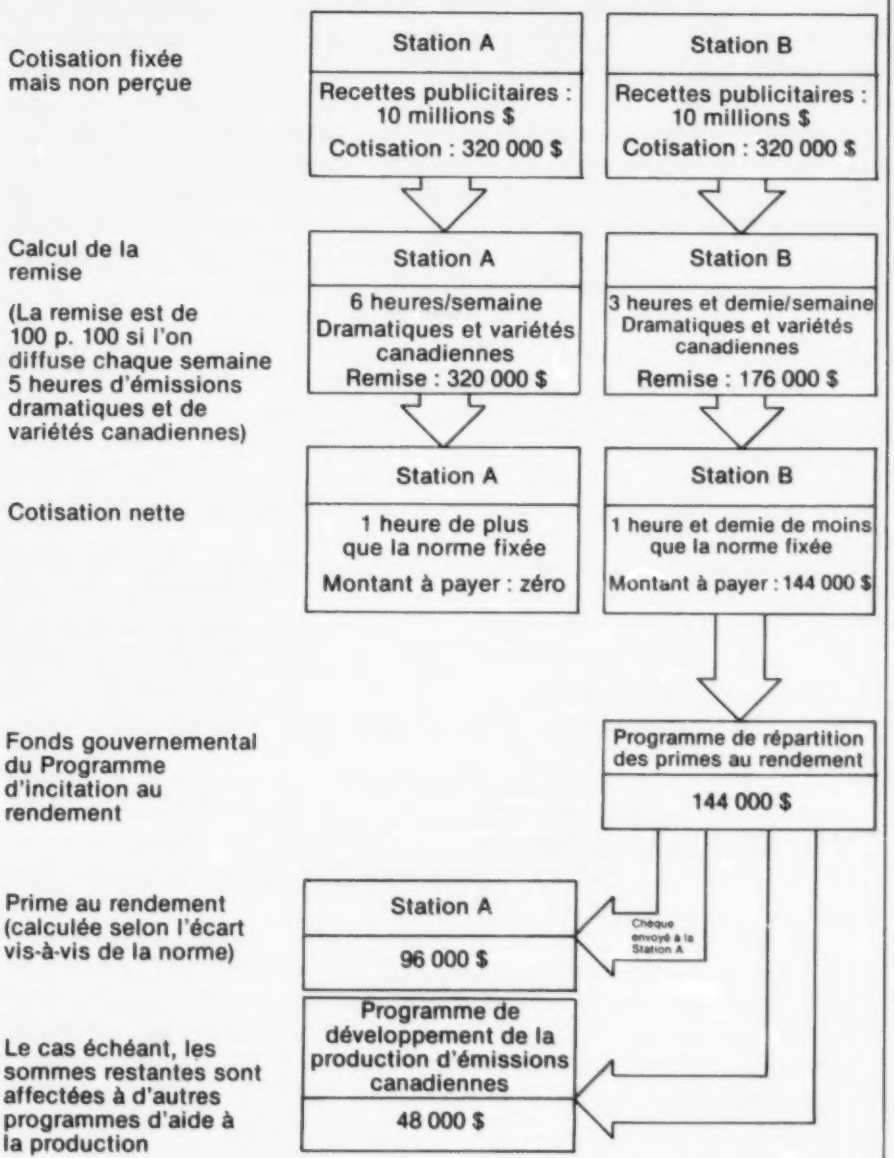
En se réservant le droit de revoir cette affectation budgétaire — comme il le fait pour toutes les dépenses prévues — le gouvernement pourrait également accorder une prime aux radiodiffuseurs qui auraient dépassé leurs objectifs, ou, au cours de l'exercice suivant, augmenter les crédits de Téléfilm alloués au Programme de développement de la production d'émissions



canadiennes pour financer un plus grand nombre de productions indépendantes destinées aux radiodiffuseurs privés. On pourrait aussi envisager de recourir à une combinaison de ces deux méthodes. (Le schéma de cette double approche, qui se fonde sur une programmation de 5 heures par semaine de dramatiques et de variétés canadiennes aux heures de pointe, est décrit dans le tableau ci-après.)

En examinant cette procédure, le CRTC sera chargé de faire ses recommandations sur la meilleure répartition possible de ces fonds en vue d'apporter un soutien supplémentaire à la programmation canadienne.

TABLEAU 1
MODÈLE DE PROGRAMME D'INCITATION AU RENDEMENT



Un service de programmation complémentaire

Parce que la Société Radio-Canada cherche d'abord à rejoindre le grand public, elle arrive difficilement à faire place à des émissions destinées à des auditoires plus restreints. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la télévision de langue anglaise.

La Société a déjà proposé d'élargir ses services au moyen d'un second réseau qu'on appellerait « Radio-Canada 2 » ou « CBC 2 ». Le Groupe de travail Caplan-Sauvageau a étudié la question et proposé un service (non lié à la SRC) sous le nom de « Télé-Canada ». Après avoir étudié des services étrangers aux objectifs comparables, le Comité permanent en est venu à la double conclusion que TV 5 pourrait en arriver à jouer ce rôle pour ce qui est du secteur francophone et qu'un tel service s'imposait au Canada anglais. Dans son rapport final, le Comité a recommandé la création d'un tel service et que l'ONF et Téléfilm consacrent à cette fin une part des crédits qui leur sont alloués.

Le gouvernement du Canada encourage vivement la création d'une programmation complémentaire et entend œuvrer à sa réalisation.

Action

Le projet de loi 1988 reconnaît l'importance d'un service de programmation complémentaire et en précise la mission :

3(1)j) la programmation offerte par ces services doit à la fois :

(i) être innovatrice et complémentaire à la programmation offerte à l'auditoire général,

(ii) être adressée aux goûts et aux intérêts insatisfaits par ailleurs,

(iii) présenter un reflet fidèle des régions et du caractère multiculturel du Canada,

(iv) comporter autant que possible des acquisitions plutôt que des productions propres,

(v) être offerte partout au Canada de la manière la plus rentable compte tenu de la qualité.

Les auditoires francophones reçoivent déjà de Radio-Canada et, au Québec, de Radio-Québec, une programmation répondant à des goûts et à des intérêts particuliers. De plus, ils recevront bientôt un plus grand nombre d'émissions grâce à TV 5. Le gouvernement réaffirme son appui à TV 5 et accordera un financement continu à ce service. La programmation complémentaire bénéficiera également de l'aide financière accordée à la télévision de langue française, comme on le verra plus loin. Le marché des services télévisuels de langue française étant maintenant saturé, on ne propose pour l'instant aucun nouveau service francophone.

Du côté anglais, le besoin se fait davantage sentir, d'autant plus que la SRC se consacre largement à la programmation grand public. Le gouvernement s'est résolument engagé à créer un service de programmation complémentaire de langue anglaise en vue d'enrichir la gamme de choix offerts aux téléspectateurs canadiens. (Voir l'encadré.)

Le nouveau service nécessitera un financement continu; aussi le gouvernement propose-t-il que ce soutien soit assuré par un apport direct de l'État, un droit minime versé par les télédistributeurs et la prestation d'un service de programmation déjà subventionné (par exemple, les productions de l'ONF).

Pour faire de ce nouveau service une réalité, le gouvernement demandera au CRTC de tenir des audiences pour prendre en considération l'opinion de tous les intéressés à ce sujet. À la suite de quoi, le CRTC sera en mesure d'apprécier l'effet des services spécialisés sur l'ensemble du milieu de la radiodiffusion.

À la lumière des conclusions du CRTC, le gouvernement déterminera avec précision l'importance de l'aide financière accordée, et fera part de ses projets à cet égard au CRTC et aux

éventuels demandeurs de licence. Assuré du soutien gouvernemental, le CRTC invitera alors les radiodiffuseurs à faire leur demande de licence en vue de lancer le nouveau service, lequel devrait être opérationnel d'ici deux ans.

Un service de programmation complémentaire de langue anglaise

Le dénominateur commun des diverses propositions mises de l'avant jusqu'à maintenant est la création d'un service télévisuel complémentaire destiné aux auditoires dont les goûts et les intérêts ne sont pas normalement satisfaits par la télévision grand public.

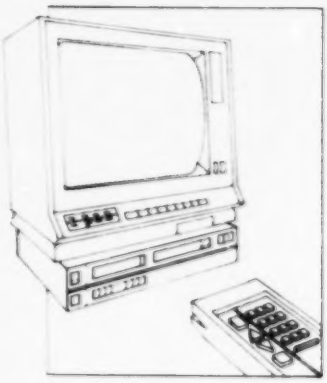
La programmation du service devrait comprendre : des contributions régionales importantes; des émissions artistiques et de divertissement; des documentaires canadiens; les meilleures productions télévisuelles de l'étranger; des films et des documentaires de l'ONF; des reprises d'émissions classiques; et des productions dramatiques originales reflétant, avant tout, la riche mosaïque culturelle du Canada et sa diversité régionale. Le service devrait offrir de surcroît des productions canadiennes de langue française sous-titrées en anglais, permettant ainsi aux anglophones de toutes les régions de se familiariser avec les perspectives culturelles du Canada francophone.

La vocation multiculturelle particulière d'un tel service différera de celle des services plurilingues déjà offerts. À l'aide d'une programmation axée sur les dramatiques et la discussion de questions pertinentes, d'ordre social et autre, le nouveau service aura pour mission d'aider les Canadiennes et les Canadiens à mieux percevoir notre réalité multiculturelle.

Un tel service ne devrait pas dépendre financièrement des recettes commerciales, car il lui faudra offrir une programmation novatrice, prendre des risques, découvrir de nouveaux talents et favoriser leur éclosion.

La santé sociale et politique du pays exige l'établissement en dehors du Québec et de l'Ontario de services nationaux importants. La Société Radio-Canada s'est déjà engagée dans cette voie en augmentant la programmation régionale diffusée sur son réseau national. Le nouveau service devrait faire davantage et avoir ses quartiers ailleurs que dans le Canada central.

Sur le plan de l'organisation, ce service pourrait avantageusement être le fait d'un consortium. On allierait ainsi le dynamisme et l'esprit d'entreprise du secteur privé à la tradition de service du secteur public, lequel comprend les radiodiffuseurs provinciaux.



L'aide financière à la production

L'appui financier du gouvernement aux producteurs indépendants est essentiel à l'existence d'une programmation canadienne, spécialement au chapitre des dramatiques et des variétés.

Outre le financement direct de la Société Radio-Canada, cet appui emprunte diverses formes dont les déductions pour amortissement (dans leur version améliorée) et les programmes de Téléfilm Canada, notamment son Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes. La récente réforme fiscale a réduit la valeur absolue des déductions pour amortissement; toutefois, cet incitatif demeure attrayant du fait que les abris fiscaux dans plusieurs autres domaines ont été restreints ou abolis.

Quant au Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes de Téléfilm, c'est en 1983 qu'il a été créé pour stimuler la production et la diffusion d'émissions de qualité dans les catégories des dramatiques, des documentaires, des émissions pour enfants et des variétés. Soixante-trois millions de dollars lui ont été affectés pour l'année 1988-1989. Conjugé à d'autres sources de financement, l'apport du Fonds est essentiel à la réussite de nombreuses productions indépendantes au Canada.

Ces contributions continueront d'alimenter l'industrie de la télévision et de permettre aux entreprises qui créent ou qui diffusent des dramatiques, des variétés et des documentaires canadiens de réaliser des bénéfices raisonnables.

En outre, dans le cadre d'un programme général d'aide à l'industrie de la production cinématographique et télévisuelle, 200 millions de dollars lui seront consacrés au cours des cinq prochaines années, principalement par le biais de Téléfilm Canada et de l'Office national du film. Ce financement a été annoncé en mai 1988 par le gouvernement alors que celui-ci rendait publics les détails du projet de loi sur l'importation des produits cinématographiques.

Alors qu'un financement s'avère nécessaire tant pour les productions de langue française que pour celles de langue anglaise, le besoin se fait particulièrement sentir pour le marché francophone. L'exiguïté de ce dernier et les contraintes économiques qui en découlent constituent le grand problème de la radiodiffusion de langue française.

Ce marché est actuellement desservi par plusieurs radiodiffuseurs dont Radio-Canada, des réseaux privés, deux radiodiffuseurs provinciaux, les services de télévision payante et les radiodiffuseurs communautaires. De nouveaux services spécialisés seront également offerts d'ici peu.

Une telle situation a pour conséquence de limiter les fonds qu'un radiodiffuseur privé peut consacrer à la programmation sans mettre en danger sa stabilité financière.

Malheureusement, la modicité des budgets de production nuit à la qualité des émissions, surtout lorsqu'on les compare aux émissions américaines doublées dont les budgets peuvent être de 10 à 20 fois plus importants. C'est pourquoi il faut accorder de nouvelles ressources à la production si l'on veut que la programmation canadienne en langue française reste concurrentielle.

De plus, si l'on veut assurer — par le truchement de TV 5 ou d'autres services existants — la mise sur pied d'une programmation complémentaire, il faudra accorder des fonds à cette fin, car des émissions de cette nature ne susciteront vraisemblablement pas les mêmes recettes publicitaires que les émissions commerciales.

Action

Afin de soutenir un plus grand nombre de productions indépendantes pour la télévision, 18 millions de dollars seront affectés au Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes de Téléfilm. Pour bien refléter les besoins particuliers de l'industrie de langue française, cette somme sera également répartie entre les secteurs francophone et anglophone (on remplace ainsi l'actuelle répartition de deux tiers des crédits à la production anglaise et d'un tiers à la production française). En outre, lors du lancement du volet anglophone de la télévision complémentaire, qui bénéficiera d'une aide gouvernementale importante, les 18 millions de dollars destinés à la production indépendante seraient affectés au soutien de la production de langue française.

En vue de s'assurer par ailleurs que les ressources iront vers les catégories de programmation où les lacunes sont les plus importantes, le gouvernement demandera à Téléfilm de formuler des règles visant spécifiquement la programmation de langue française. Celles-ci pourraient prévoir, par exemple, des prises de participation plus importantes, se situant le plus souvent entre 40 et 49 p. 100 et des prêts supplémentaires, pour une participation globale de 70 p. 100 au maximum, aux productions comportant des risques importants et qui répondent à des objectifs précis de la politique.

Les services de distribution

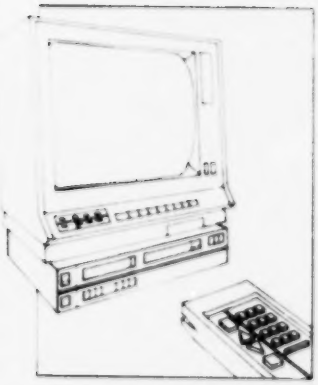
Si la télédistribution (ou télévision par câble) constitue le moyen le plus courant d'acheminer les signaux de télévision aux foyers, il existe aujourd'hui d'autres technologies assurant le même résultat. Ainsi, la télévision par abonnement (TPA) emploie des émetteurs de faible puissance pour transmettre

ses signaux; les systèmes de télévision à antenne collective (STAC) servent de mini-télédistributeurs pour toutes sortes d'immeubles à logements multiples, tels que les immeubles collectifs. Des systèmes de distribution multivoie multipoint (SDMM) font appel à la transmission en hyperfréquences, tandis que la diffusion directe par satellite (DDS) peut assurer la transmission directe des signaux du satellite au foyer. Enfin, d'autres technologies verront sans doute le jour dans l'avenir.

Le projet de loi 1988 sur la radiodiffusion régit de façon uniforme les systèmes de distribution et leur accorde toute latitude quant à la technologie utilisée.

La télédistribution est réglementée par le CRTC, et les prestataires de services sont tenus de diffuser en priorité une programmation canadienne. De plus en plus, les décisions du CRTC ont permis aux entreprises de télédistribution de faire davantage que recevoir et retransmettre des signaux. Cet élargissement du rôle des télédistributeurs comprend l'exploitation de canaux communautaires et, particulièrement au Québec, la participation des télédistributeurs à la propriété des entreprises de radiodiffusion. La télédistribution offre par ailleurs des services hors programmation telle que la télésurveillance domiciliaire.

La question cruciale en matière de politique est de savoir jusqu'à quel point l'industrie de la télédistribution devrait être assimilée à celle de la télécommunication ou pourrait participer à des activités de programmation.



À maints égards, la télévision par câble se mêle déjà de programmation. Mais, tandis que les télédistributeurs jouissent d'une grande latitude quant au choix des services qu'ils offrent et aux conditions qui s'y rapportent, on s'inquiète de ce que cet état de fait ne conduise à une situation de conflit d'intérêt, et ce, au détriment des autres services de programmation. Cette perspective a incité le Comité permanent à penser que les télédistributeurs ne devraient pas être autorisés à détenir un quelconque service payant ou spécialisé.

Les télédistributeurs ont également un autre sujet de préoccupation : ils craignent qu'à mesure que les distinctions s'estompent entre leurs activités et celles des compagnies de téléphone, ces dernières n'en viennent à envahir, voire dominer, la télédistribution; soit qu'elles se rendent alors maîtresses des systèmes de télédistribution, soit qu'elles obligent les télédistributeurs à utiliser, aux conditions qu'elles dicteront, les réseaux de fibres optiques dont elles seront propriétaires.

Action

Au chapitre de la technologie, le projet de loi 1988 sur la radiodiffusion reste neutre de manière à encourager l'utilisation des technologies les plus performantes. Il ne tente pas de contrôler le choix du système de distribution, mais permet aux entreprises d'utiliser les technologies les mieux appropriées, tout en s'attendant à ce que la priorité soit accordée à la programmation canadienne.

3(1)q) les entreprises de distribution devraient à la fois :

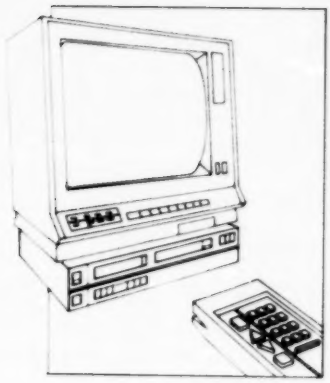
(i) donner priorité à la fourniture des services de programmation canadienne,

(ii) assurer efficacement, à l'aide des techniques les plus efficientes, la fourniture de la programmation à des tarifs abordables,

(iii) offrir des conditions acceptables relativement à la combinaison et la vente des services de programmation fournis à elles, aux termes d'un contrat par les entreprises de radiodiffusion.

Le projet de loi 1988 sur la radiodiffusion ne limite pas les entreprises de télédistribution au seul rôle de transporteurs, mais leur permet de participer à la propriété de services de programmation et à la production d'émissions. Elles devront :

(iv) au besoin, créer une programmation — locale ou autre — de nature à favoriser la réalisation des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion.



L'ajout des activitiés de programmation en tant que rôle des services de distribution n'est pas exempt d'un certain nombre de contraintes. Celles-ci — formulées dans le projet de loi — comprennent un pouvoir d'arbitrage accordé au CRTC en ce qui touche les services de distribution et les services de programmation (paragraphe 10(1)); et, le cas échéant, une compétence accrue habilitant le CRTC à exiger des services de distribution qu'ils fournissent des services de programmation particuliers conformément aux conditions que le Conseil établira (paragraphe 9(1)). Fort de ces nouveaux pouvoirs, le CRTC devra s'assurer que les services de distribution régiront leurs activités de façon équitable et responsable.

En ce qui a trait à l'utilisation conjointe d'installations par les compagnies de téléphone et les systèmes de télédistribution, le gouvernement veut s'assurer que ces derniers aient toute liberté d'employer les technologies les plus rentables. Ainsi, les contrats liant les entreprises de télécommunications et celles de télédistribution devront être régis conformément aux objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*; c'est pourquoi le projet de loi comprend une disposition modifiant à cet effet la *Loi sur les chemins de fer* en ce qu'elle touche à cet égard aux télécommunications.

La radiodiffusion éducative

Au Canada, la radiodiffusion éducative a pris son envol à la suite d'une entente passée en 1969 entre les gouvernements provinciaux et fédéral, et qui définit ainsi les programmes éducatifs :

> *. . . [ils sont] conçus pour être présentés dans un contexte qui offre aux auditoires auxquels ils sont destinés une possibilité de perfectionnement continu, ou leur permet d'acquérir des connaissances, d'enrichir leur savoir ou de s'ouvrir l'esprit.*

C'est en vertu de cette ligne directrice que les provinces de l'Ontario, du Québec, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique fournissent des services de télévision éducative. Faisant partie

intégrante du système canadien de radiodiffusion, les organismes provinciaux compétents sont, à l'instar de tous les autres radiodiffuseurs, responsables de leurs activités devant la loi.

Cet arrangement est préférable à une intervention législative en ce qu'il permet de modifier au besoin l'orientation de la radiodiffusion éducative au moyen d'ententes réciproques. De cette façon, les organismes intéressés peuvent s'acquitter avec souplesse de leurs obligations en matière d'émissions éducatives. Le projet de loi 1988 confirme simplement que :

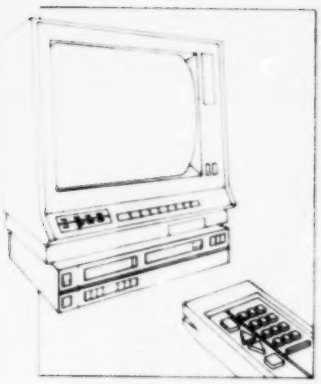
3(1)g)(iii) la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait . . . renfermer des émissions éducatives.

En outre, cet accord ouvre la voie à une éventuelle participation de ces radiodiffuseurs aux activités du nouveau consortium de programmation complémentaire.

La radiodiffusion communautaire

La radiodiffusion communautaire regroupe une variété d'intervenants allant des stations de radio universitaires, coopératives ou multilingues aux organisations autonomes sans but lucratif, comme il en existe surtout au Québec. Elles ont toutes pour mission de fournir des services de radiodiffusion locaux. Ce secteur englobe également la programmation communautaire des télédistributeurs.

Les francophones hors du Québec considèrent la radio communautaire comme un outil essentiel au maintien et à l'essor de leur langue et de leur culture. C'est ainsi qu'en septembre 1987, le gouvernement a octroyé 5,6 millions de dollars à un nouveau programme fédéral visant la création de stations de radio communautaires dans les collectivités de langue officielle minoritaire.



Action

La politique en matière de radiodiffusion reconnaît l'importance de la radiodiffusion communautaire, et ce, sous toutes ses formes. Il importe, en effet, que les Canadiens de toutes les régions disposent d'une programmation correspondant à leurs besoins et à leurs aspirations. C'est pourquoi le projet de loi consacre le mérite de toute programmation locale ou communautaire, quelles que soient sa nature et son origine, affirmant notamment que :

3(1)g)(ii) la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait à la fois . . . puiser aux sources locales, régionales, nationale et internationales.

Cette disposition accrédite la radiodiffusion communautaire sans la confiner dans une définition juridique. Concrètement, le projet de loi justifie clairement le rôle du CRTC dans l'octroi de licences pour l'exploitation de stations de radiodiffusion communautaires et de radios étudiantes, et favorise une programmation communautaire télédistribuée. Il appuie le Conseil dans sa politique visant le temps d'antenne que les radiodiffuseurs doivent consacrer à la collectivité. Enfin, il confère au CRTC le pouvoir, aux termes de la loi, d'exiger des radiodiffuseurs qu'ils offrent une certaine quantité de programmation locale.

3
UN ACCÈS ÉQUITABLE

L'idée que nous nous faisons de nous-mêmes et notre identité nationale s'alimentent largement aux réalisations de notre système de radiodiffusion. Sa programmation doit par conséquent nous montrer tels que nous sommes : une riche mosaïque de talents, de goûts et d'origines. Et ce même souci de diversité et d'équité doit transparaître dans l'exploitation de ce système.

Les deux langues officielles

Dans le monde de la radiodiffusion au Canada, l'existence de deux langues officielles est plus qu'un facteur constitutionnel : c'est une réalité qui marque le système tout entier.

En premier lieu, il est essentiel que les services soient fournis en français comme en anglais partout au pays. À cet égard, il incombe à la Société Radio-Canada de répondre tout particulièrement aux besoins des minorités de langue officielle.

D'autre part, les industries de la radiodiffusion de langues française et anglaise diffèrent largement. Bien que plus modeste que son pendant anglais, le marché de langue française ne subit pas aussi directement la concurrence américaine. L'intégration de l'industrie francophone est plus forte : dans bien des cas, les entreprises de production, de radiodiffusion et de télédistribution font partie d'une seule structure juridique. Par contre, les recettes publicitaires sont proportionnellement plus élevées du côté anglais. La radio de langue française comprend un certain nombre de réseaux privés, tandis que les stations anglophones sont le plus souvent indépendantes. Enfin, le vedettariat à la télévision de langue française, beaucoup plus développé que chez sa contrepartie anglaise, découle d'un sentiment d'appartenance culturelle plus prononcé au Canada français.

Les différences apparaissent également dans le domaine de la radiodiffusion publique. Le réseau anglais de la SRC est beaucoup plus décentralisé que son réseau français et privilégie davantage les questions d'intérêt régional. De même, à l'échelle des provinces, Radio-Québec se distingue nettement d'Access Alberta.

Action

Le projet de loi reconnaît l'existence des deux langues officielles et insiste sur le fait qu'elles doivent être reflétées par le système de radiodiffusion dans son ensemble. En plus de cela, la Société Radio-Canada est chargée d'obligations précises à l'égard des minorités de langue officielle. En ce qui a trait à l'ensemble du système de radiodiffusion, le projet de loi affirme :

> ***3(1)b) les radiodiffusions française et anglaise, malgré certains points communs, diffèrent quant à leurs conditions d'exploitation et, éventuellement, quant à leurs besoins.***

Pour ce qui est de la Société Radio-Canada, il indique que sa programmation doit :

> ***3(1)n)(iii) être offerte en français et en anglais, de manière à refléter la situation et les besoins particuliers des deux collectivités de langue officielle, y compris ceux des minorités de l'une ou l'autre langue.***

Le projet de loi confirme également le fait que la réglementation du système canadien de radiodiffusion doit tenir compte des caractéristiques de la radiodiffusion de langue française et de celle de langue anglaise. Ainsi, la nouvelle réglementation devrait :

> ***5(2)a) tenir compte des caractéristiques de la radiodiffusion dans les langues française et anglaise et des conditions différentes d'exploitation auxquelles sont soumises les entreprises de radiodiffusion qui diffusent la programmation dans l'une ou l'autre langue.***

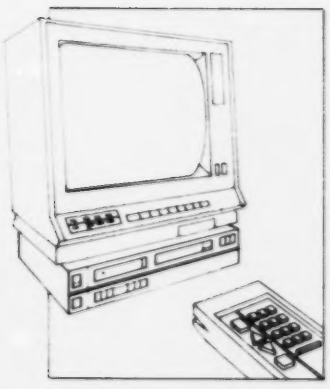
Représentation

3(1)c)(i) le système devrait servir à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada.

La reconnaissance des droits de la personne

Les deux dernières décennies ont été marquées par une sensibilité croissante aux droits de la personne, et c'est ainsi qu'en réformant sa constitution, le Canada y a adjoint une *Charte des droits et libertés*. De façon explicite, notre société reconnaissait ainsi le potentiel humain de personnes qui, il n'y a pas si longtemps, étaient désavantagées par nos lois ou nos coutumes. Cette prise de conscience publique a grandement permis de battre en brèche la discrimination visant l'origine ethnique, le sexe, l'âge ou les handicaps.

Le projet de loi fait une large place aux questions touchant l'accès de tous les Canadiens au système de radiodiffusion, la fidélité avec laquelle celui-ci représente la réalité canadienne et l'équité qu'il réserve aux différents points de vue. Il importe en effet de protéger les particuliers et les minorités contre les stéréotypes déformants et de leur assurer un droit d'accès et, le cas échéant, de recours. Parallèlement, l'exercice de ces droits doit se faire en conformité avec le droit de chaque citoyen à la liberté d'expression et le droit à la liberté de programmation qui préside à l'indépendance des radiodiffuseurs.



Action

Le projet de loi 1988 sur la radiodiffusion confirme donc que le système canadien de radiodiffusion doit être représentatif de la société canadienne dans son ensemble. Il doit s'adresser à tous les Canadiens, et non pas uniquement à la majorité ou aux puissants. Au cours des dernières décennies, le Canada a connu d'importants changements démographiques : les origines de notre peuple sont plus variées que jamais, et notre système se doit de refléter cette diversité.

3(1)c)(iii) le système devrait chercher à refléter, dans son fonctionnement et sa programmation, la condition et les aspirations des Canadiens et des Canadiennes, notamment la dualité linguistique et le caractère multiculturel de la société canadienne ainsi que la place particulière qu'y occupent les peuples autochtones.

3(1)g)(iv) la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait à la fois . . . offrir au public, de manière raisonnable, l'expression d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent.

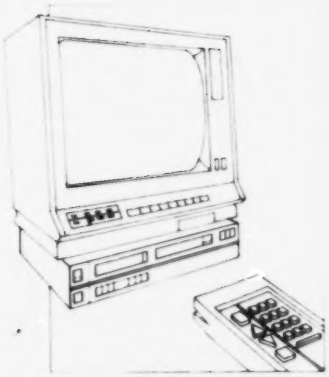
La référence spécifique au multiculturalisme confirme l'importance que le gouvernement accorde à ce thème dans l'édification de la société canadienne.

L'expression « dans son fonctionnement » se rapporte notamment aux pratiques d'embauche de l'industrie. Elle signifie que les radiodiffuseurs doivent se montrer équitables en embauchant un personnel représentatif de la société canadienne et, par là-même, assurer la diversité des opinions et un sain respect des différences. Lorsque les femmes et les groupes minoritaires seront représentés à tous les échelons de notre système de radiodiffusion, les stéréotypes iront en décroissant. Si la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ne s'applique qu'aux radiodiffuseurs comptant plus de 100 employés, le CRTC verra toutefois, dans l'accomplissement de son mandat, à ce que l'esprit de cette loi soit universellement respecté.

Élargissement des services

Des besoins à combler

Bon nombre de Canadiens vivant à l'extérieur des centres urbains n'ont pas accès à un menu télévisuel suffisamment varié. Près d'un million de foyers, dans les petites collectivités rurales ou éloignées, ne captent que les signaux hertziens. De gros efforts ont certes été déployés en vue de pallier les écarts



entre les régions urbaines et rurales — notamment avec l'extension du service satellisé de CANCOM à de nombreuses petites entreprises de télédistribution. Mais on ne parvient toujours pas à transmettre la gamme complète des services aux régions peu peuplées, en raison des coûts élevés qu'impliquerait la construction de systèmes de télédistribution.

Beaucoup de Canadiens francophones à l'extérieur du Québec, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick ne reçoivent que très peu de signaux ou même aucun signal dans leur langue. À l'heure actuelle, le seul service national de télévision de langue française est celui qu'offre la Société Radio-Canada à 98 p. 100 de la population francophone. Cependant, le nouveau service international de langue française, TV 5, sera transmis par satellite à travers le pays à partir de septembre 1988.

Bien que les émissions du réseau privé de langue française TVA soient retransmises par CANCOM, elles ne sont pas offertes par tous les télédistributeurs parce que la demande de la part des abonnés est trop faible. D'autres services de langue française sont transmis par le faisceau oriental du satellite Anik C3 : c'est-à-dire qu'on ne peut les capter à l'ouest de l'Ontario.

En proposant des modifications à la politique et à la législation en matière de radiodiffusion au Canada, on a voulu faciliter la prestation de meilleurs services aux régions éloignées et mal desservies.

Les collectivités autochtones, quant à elles, souffrent d'une pénurie de services dans leur langue. Le Programme d'accès des autochtones du Nord à la radiodiffusion a permis d'augmenter dans le Grand Nord la quantité d'émissions en langues autochtones; cependant, en l'absence de moyens de distribution adéquats, cette programmation ne parvient toujours pas à certaines des collectivités intéressées. Par ailleurs, dans le Sud, où vit la majorité de la population autochtone, on ne s'est pas penché de façon concertée sur les besoins de cette population, ni sur la capacité du système canadien d'y répondre.

D'autre part, les Canadiens souffrant d'handicaps physiques, notamment auditifs ou visuels, ne peuvent bénéficier pleinement des services de radiodiffusion. Le sous-titrage codé pour malentendants est une technique simple et relativement

peu coûteuse qui permettrait aux 200 000 Canadiens atteints de surdité, et aux deux millions souffrant d'un handicap auditif, de profiter de la télévision. Cependant, malgré l'essor important de cette technique au cours des dernières années, elle n'est toujours appliquée qu'à 10 p. 100 de la programmation.

Le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion et le Comité permanent ont tous deux recommandé que dans les cinq années suivant l'adoption d'une nouvelle loi, au moins 50 p. 100 de la programmation télévisuelle nationale des principaux réseaux comporte des sous-titres codés. Compte tenu des progrès déjà réalisés, on peut s'attendre à ce que cet objectif soit atteint. Si, toutefois, la progression devait se ralentir, le CRTC pourrait adopter des règlements augmentant les obligations des titulaires de licence à cet égard.

Enfin, les handicapés visuels, et tous ceux qui souffrent de handicaps qui les empêchent de lire, n'ont accès ni aux services de télévision ni à l'autre grande source d'information que constitue la presse écrite. Un service de lecture radiodiffusée de langue française, la Magnétothèque, existe maintenant au Québec grâce au soutien important du gouvernement provincial et des télédistributeurs. Cependant, les francophones hors du Québec et la population anglophone ne bénéficient d'aucun service comparable.

Action

En vue d'assurer que les mal-nantis soient mieux servis, le projet de loi 1988 sur la radiodiffusion stipule ce qui suit :

3(1)h) une gamme de services de radiodiffusion en français et en anglais devrait être progressivement offerte à tous les Canadiens, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens;

k) le système canadien de radiodiffusion devrait offrir une programmation qui reflète les cultures autochtones du Canada, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens;

l) le système devrait offrir une programmation adaptée aux besoins des personnes atteintes d'une déficience, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens.

De plus, le gouvernement du Canada prendra diverses mesures visant à élargir l'accès au système de radiodiffusion.

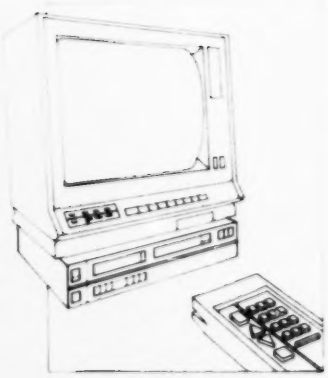
Distribution des signaux télévisuels

Le gouvernement assumera une partie des frais d'installation du câble ou de tout autre système de distribution multicanaux dans les petites collectivités. Dans le cadre d'un programme d'immobilisations géré par le ministère des Communications, le gouvernement affectera annuellement 5 millions de dollars pendant cinq ans à l'extension des services de télédistribution à 250 000 Canadiens.

Système de transmission par satellite dans le Grand Nord et émissions autochtones

Afin d'assurer la diffusion des émissions réalisées grâce au Programme d'accès des autochtones du Nord à la radiodiffusion ainsi que de la programmation des radiodiffuseurs desservant tout spécialement les collectivités du Grand Nord, le gouvernement du Canada consacrera, par le truchement du ministère des Communications, 10 millions au cours des quatre prochaines années à l'établissement d'un système de transmission par satellite.

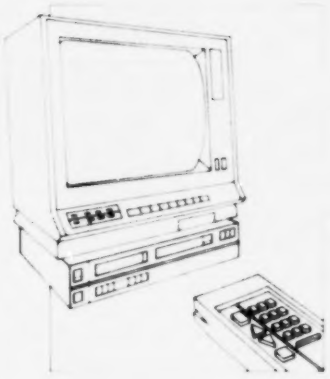
Projet de recherche sur la radiodiffusion autochtone dans le sud du Canada



Le gouvernement du Canada est d'avis que le principal obstacle aux efforts de l'industrie, des pouvoirs publics et des sociétés de communications autochtones en vue de résoudre les problèmes de la radiodiffusion autochtone dans le sud du pays est l'absence de données précises sur les besoins de ces collectivités. Aussi, le ministère des Communications entreprendra-t-il, de concert avec le Secrétariat d'État, une étude des besoins particuliers des collectivités autochtones en milieux rural et urbain.

Une meilleure exploitation des satellites

Le regroupement des services de radiodiffusion sur des satellites déterminés entraînerait pour les systèmes de distribution des économies considérables tout en permettant de réduire le nombre des installations de réception nécessaire. Les foyers dotés d'une antenne parabolique pourraient capter plus facilement un plus large éventail d'émissions canadiennes. Enfin, le groupement des grands services de programmation sur un seul satellite avantagerait les systèmes de diffusion directe par satellite (DDS), qui seraient alors en mesure d'offrir des services à des tarifs concurrentiels. Le gouvernement du Canada tentera de s'assurer la participation de toutes les parties concernées afin de voir à la planification permanente de l'utilisation des satellites.



Service national de lecture radiodiffusée à l'intention des handicapés visuels

Les services de lecture radiodiffusée permettent aux Canadiens souffrant d'un handicap visuel — ou de tout autre handicap qui rend la lecture difficile — de suivre l'actualité et les débats d'opinion, ce qui leur est très précieux. Le gouvernement du Canada accordera une subvention de départ de 120 000 $ et des crédits annuels d'exploitation de 100 000 $ pour une période de cinq ans afin d'établir un système pancanadien de transmission par satellite-câble et d'assurer la création d'un service de lecture de langue anglaise semblable au service offert en français par la Magnétothèque. Ces services dépendront également des efforts des bénévoles et de la générosité des entreprises de télédistribution et de diffusion par satellite.

4
LA TECHNOLOGIE

. . . à l'aide des techniques les plus efficientes . . .

Définitions légales

À l'instar de la première loi canadienne votée à cet égard en 1932, la définition de la radiodiffusion que donne la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968 se fonde sur les technologies de diffusion et de distribution qui prévalaient il y a vingt ans. Ainsi, les notions en matière juridique, technologique et de compétence d'alors traduisaient la réalité d'une télévision dont les signaux étaient transmis par voie hertzienne. Mais voilà qu'au cours des dix années qui ont suivi, la télévision par câble s'est étendue rapidement à tout le Canada. En l'absence de clauses visant explicitement la distribution des signaux par câble, il a fallu interpréter la Loi, assimilant les systèmes de télédistribution à des « entreprises de réception de la radiodiffusion ».

Or, si l'existence de la télévision par câble a déjà forcé l'interprétation de la Loi de 1968, les nouvelles technologies comme les fibres optiques, les satellites, la numérisation — dont aucune n'était prévue en 1968 — vont transformer de façon plus radicale encore le cadre structurel de la radiodiffusion et le champs des compétences en ce domaine. Les frontières de la radiodiffusion, et donc des secteurs susceptibles d'être assujettis à la réglementation, se font de plus en plus floues. Si la *Loi sur la radiodiffusion* ne peut s'adapter à l'évolution technologique, le gouvernement verra diminuer fortement sa capacité d'orienter le système en vue d'assurer, en priorité, la souveraineté culturelle du pays.

À la lumière de ces considérations et des changements qui s'annoncent, on ne saurait se contenter d'ajouter des clauses aux textes du passé pour traduire ces nouvelles réalités. Il importe de sortir la Loi du carcan de la définition purement technologique qui l'assujettit ni plus ni moins à l'évolution

des techniques de diffusion. La neutralité de la Loi vis-à-vis de la technologie est désormais indispensable, tandis que l'on s'emploiera à définir la radiodiffusion en fonction de son contenu, c'est-à-dire de la programmation.

La convergence technologique

La radiodiffusion et les télécommunications, qui, voilà quelques décennies à peine, semblaient complètement différentes, convergent aujourd'hui de plus en plus. Il y a vingt ans, le téléphone n'avait certes rien à voir avec la radio ou la télévision : la première technologie transmettait des conversations au moyen de fils de cuivre, tandis que les autres permettaient la réception de signaux émis par un transmetteur.

Aujourd'hui, les signaux de télévision, les conversations téléphoniques et les échanges de données entre ordinateurs sont quotidiennement transmis par câbles, fibres optiques, hyperfréquences et satellite.

Où finit la radiodiffusion ? Où commencent les télécommunications ? Quelles sont les règles du jeu ?

En insistant sur les concepts de programmation et de distribution, une loi qui reste neutre en matière de technologie peut alors être axée sur le contenu de ce qui est transmis, et sur sa portée culturelle.

Action

Le projet de loi 1988 sur la radiodiffusion ne cherche pas à définir les technologies : c'est entre les activités qu'il établit des distinctions. Dans ce grand secteur qui englobe les radiocommunications et les télécommunications, la radiodiffusion se distingue ainsi par sa programmation. On a tenu compte de la convergence des technologies en ayant soin de distinguer la radiodiffusion des autres activités qui ont recours aux radiocommunications ou aux télécommunications, même si les technologies mises en œuvre sont les mêmes.

La définition de la radiodiffusion elle-même est large, de sorte qu'elle englobe toutes les technologies actuelles de même que celles qui seraient éventuellement utilisées :

> ***« radiodiffusion » : transmission, à l'aide d'ondes radioélectriques ou de tout autre moyen de télécommunication, d'émissions encodées ou non et destinées à être reçues par le public à l'aide d'un récepteur de radiodiffusion, à l'exception de celle soit effectuée à la demande d'un particulier pour réception exclusive, soit destinée à la présentation dans un lieu public seulement.***

Cette définition exclut toutes les communications privées ainsi que les services de radiodiffusion offerts **seulement** sur demande. (À noter que les services de télé-au-compteur ne sont pas exclus.)

L'objet spécifique du projet de loi est ensuite précisé par la définition du terme « émission » :

> ***« émission » : les sons ou les images — ou leur combinaison — destinés à informer ou divertir, à l'exception des images, muettes ou non, consistant essentiellement en des lettres ou des chiffres.***

Cela signifie que la radiodiffusion n'est pas explicitement définie par sa technologie, laquelle peut être employée à des fins différentes de la radiodiffusion, mais par son contenu.

Le projet de loi 1988 sur la radiodiffusion reste donc neutre en matière de technologie, et ce, à deux égards importants. En premier lieu, il n'assujettit pas la radiodiffusion à une quelconque technologie ou un ensemble de technologies en particulier. En deuxième lieu, il n'entrave pas le développement des technologies de radiodiffusion à des fins autres que de radiodiffusion. Partant, le projet de loi encourage un usage optimal des technologies disponibles sur le marché, ce qui devrait favoriser le développement de nouveaux modes de distribution dont la diffusion directement aux foyers des services satellisés.

5
EXPLOITATION ET ADMINISTRATION

Le CRTC

Centralisé, le processus décisionnel en vigueur actuellement au CRTC veut que les neuf commissaires à plein temps consultent, avant de se prononcer, leurs collègues à temps partiel, bien que ces derniers n'aient pas le droit de vote. Cette procédure, lourde à certains égards, est exigée pour toutes les décisions, y compris pour les questions de routine administrative telles que les modifications techniques des émetteurs, les réseaux temporaires ou l'octroi de licences ne soulevant aucune controverse. La rationalisation, de même que des tables rondes en vue de la tenue d'audiences et des prises de décisions, ont été recommandées par le passé.

Qui plus est, on invoque depuis longtemps le besoin d'affecter au moins quelques commissaires à temps plein dans chaque région — plutôt que dans la Région de la Capitale nationale — de manière à ce que les besoins et attentes des régions soient constamment reflétés dans les décisions.

Un autre sujet de préoccupation concerne la préséance du CRTC sur le gouvernement en ce qui a trait à l'élaboration des orientations fondamentales (on ne vise pas ici les décisions relatives à l'octroi de licences particulières). Sans diminuer de quelque façon que ce soit la légitime autonomie du CRTC en matière de décisions et de réglementation, le gouvernement canadien doit toutefois prendre ses responsabilités. Cela signifie que les représentants élus doivent pouvoir transmettre au Conseil, par le biais du gouvernement, des directives générales assurant que la politique énoncée dans la *Loi sur la radiodiffusion* inspire la réglementation et régit l'encadrement quotidien du système canadien de radiodiffusion.

Action

Conformément aux recommandations du Groupe de travail Caplan-Sauvageau et du Comité permanent des communications et de la culture, le projet de loi 1988 sur la radiodiffusion apporte les modifications suivantes aux structures et au mandat du CRTC :

- Le CRTC devra tenir compte, dans ses activités de réglementation et d'encadrement du système canadien de radiodiffusion, des particularités des marchés francophones et anglophones.

- Le nombre des commissaires à temps plein sera porté à treize, tandis que le nombre maximum de commissaires à temps partiel sera réduit à six.

- Le mandat des commissaires à temps plein, qui sera ramené à cinq ans (il est maintenant de sept ans), correspondra désormais à celui des autres postes dont les titulaires sont nommés par le gouvernement.

- L'administration centrale du CRTC demeurera dans la Région de la Capitale nationale, mais des mesures sont prises en vue de nommer des commissaires régionaux en poste dans leur région.

- La durée maximale de validité des licences passera de cinq à sept ans. On veut ainsi réduire le nombre d'audiences consacrées aux demandes de licences et, tout particulièrement, aux renouvellements qui ne suscitent aucune controverse. Toutefois, pour ce qui est des licences des grands réseaux — lesquels jouent un rôle de premier plan dans la réalisation des objectifs politiques —, la durée du mandat restera de cinq ans.

- Le CRTC aura le pouvoir de déléguer la tenue d'audiences à des comités de commissaires.

- Trois commissaires (et non plus deux) — dont au moins un à temps plein — seront désormais requis pour la tenue d'une audience publique visant l'octroi d'une licence; les décisions devant être prises par les commissaires qui ont participé aux audiences.

- Les commissaires à temps partiel nommés à un comité auront droit de vote, au même titre que les commissaires à temps plein.

- Le CRTC pourra dispenser certaines catégories de services de radiodiffusion de l'obligation de posséder une licence.

- Le CRTC sera assujetti au pouvoir de direction du gouverneur en conseil dans sa mise en œuvre de la politique énoncée dans la Loi. Toute directive devra être déposée à la Chambre des communes et soumise, avec justification à l'appui, à un comité parlementaire. La directive ne pourra ni viser une licence particulière ni être émise entre l'appel de demandes et l'attribution d'une licence, pas plus qu'elle ne pourra avoir d'effet rétroactif.

Le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion avait recommandé que le pouvoir dont dispose actuellement le Cabinet de revoir les décisions du CRTC touchant les licences soit aboli, surtout si l'on instaure celui d'émettre des directives en matière de politique. Le Comité permanent, pour sa part, a opté pour le maintien d'un pouvoir de révision d'une portée limitée. C'est cette dernière solution qui a été retenue; si bien que le pouvoir de révision s'appliquerait essentiellement dans les cas où une décision du CRTC semblerait contraire aux objectifs politiques établis à l'article 3 ou à une directive à cet égard qui aurait été donnée au Conseil. Ainsi, les parties intéressées pourront toujours en appeler d'une décision au gouverneur en conseil. Ce dernier pourra rejeter la décision ou la renvoyer au CRTC. Cependant, le Cabinet ne pourra en aucun cas modifier la décision du Conseil.

Un changement technique autorise les parties à porter une décision en appel dans les 60 jours suivant sa publication; quant au Cabinet, il dispose de 60 jours additionnels pour étudier ces dossiers. On s'assurera ainsi que le Cabinet dispose d'un délai d'examen suffisant après la réception de l'appel.

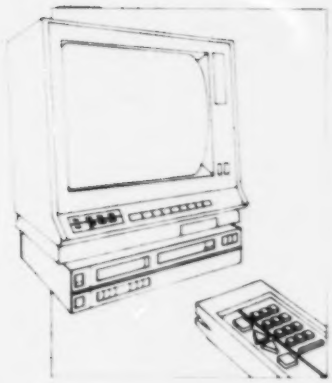
La Société Radio-Canada

La Société Radio-Canada emploie plus de 11 000 personnes et son budget est de l'ordre du milliard de dollars. En 1987-1988, grâce aux crédits de 887 millions de dollars que lui a votés le Parlement et aux quelque 294 millions qu'elle a su tirer de ses recettes publicitaires, la Société a dépensé 1,181 milliard de dollars. Alors qu'en 1932, la Société ne se composait que du seul service radio, elle comprend aujourd'hui deux réseaux de télévision (un français et un anglais), quatre réseaux de radio (un service MA et un service MF stéréo dans chacune des deux langues), Radio Canada International, le Service du Nord et le canal parlementaire.

La croissance de la Société rend nécessaire une restructuration qui lui permettra de rendre compte de ses activités au Parlement sur le plan financier, tout en conservant sa pleine autonomie dans les domaines de la programmation et de l'exploitation.

Signalons en outre que la Société fonctionne à bien des égards comme si elle était constituée de deux entreprises distinctes : Radio-Canada, qui dessert le Canada français, et CBC, le Canada anglais. Cela traduit les besoins différents des deux communautés linguistiques et les marchés distincts que dessert la SRC.

Enfin, les observateurs de l'industrie de la radiodiffusion prônent depuis longtemps un cadre de planification financière plus long pour la Société Radio-Canada. On s'accorde généralement sur un plan quinquennal, qui correspondrait à la période de validité d'une licence.



Action

Conformément aux recommandations du Groupe de travail Caplan-Sauvageau et du Comité permanent des communications et de la culture, le projet de loi 1988 sur la radiodiffusion modifie comme suit la structure et la mission de la Société Radio-Canada :

- La latitude de la Société — eu égard à sa liberté d'information, de création et de programmation — bénéficie d'une protection explicite :

  45(4) La Société bénéficie, dans la réalisation de sa mission et l'exercice de ses pouvoirs, de la liberté d'expression et de l'indépendance en matière de journalisme, de création et de programmation.

- À la fin du mandat du président en exercice, le poste de président sera scindé en deux : il y aura désormais un président du conseil d'administration et un chef de la direction. Ce dernier répondra devant le conseil de toutes les activités de la Société.

- Le président sera nommé par décret pour un mandat de cinq ans.

- Le chef de la direction sera nommé par le conseil d'administration de la Société — sous réserve d'approbation par le gouverneur en conseil — pour une période de cinq ans.

- On formera deux comités permanents relevant du conseil : l'un pour la radiodiffusion en français, l'autre pour celle en anglais.

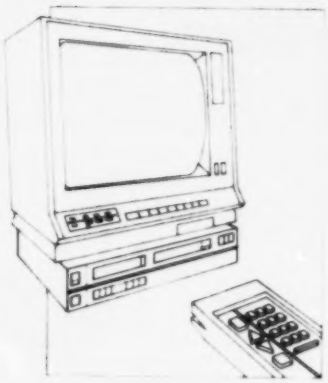
- La Société sera sujette à un contrôle financier similaire à celui que prévoit la *Loi sur l'administration financière*, sauf pour ce qui est des mécanismes de contrôle et de direction stratégique.

- Le pouvoir du conseil d'approuver l'acquisition ou la location de biens — sans décret pour chaque transaction — est considérablement accru.

- Les procédures de vérification applicables à la Société seront semblables à celles stipulées dans la *Loi sur l'administration financière*, notamment en ce qui touche le rôle du vérificateur général.

- La Société sera tenue de présenter un plan d'action permettant au gouvernement de répartir adéquatement les ressources. Un résumé de ce plan sera déposé au Parlement, mais ne sera pas sujet à l'approbation du gouvernement, ce rôle relevant du conseil d'administration de la Société.

- En déposant chaque année le résumé de son plan d'action, la Société Radio-Canada confirmera les budgets prévus pour l'année suivante et fixera son cadre de planification financière quinquennale, dont ses prévisions quant aux crédits parlementaires. Ainsi la Société établira une planification plus réaliste, tandis que le CRTC pourra tenir compte des ressources disponibles lorsqu'il imposera les conditions de licence.



6
CONCLUSION

La *Loi sur la radiodiffusion* de 1968 a bien servi le Canada, et la plupart de ses objectifs ont été atteints. Grâce à cette législation et aux organismes chargés de sa mise en œuvre, le Canada a traversé avec succès vingt ans d'innovations technologiques de grande portée et d'expansion accélérée des services de radiodiffusion.

Le projet de loi 1988 sur la radiodiffusion fixe des objectifs qui ont également toutes les chances d'être atteints. Ils s'énoncent comme suit :

1. Assurer la primauté de la programmation canadienne, de façon à ce que les citoyens puissent toujours entendre des voix canadiennes parmi la myriade de choix qui leur est offerte.

2. Voir à ce que la radiodiffusion continue de refléter la dualité linguistique du Canada de même que les réalités culturelles et économiques propres aux secteurs francophone et anglophone de l'industrie de la radiodiffusion.

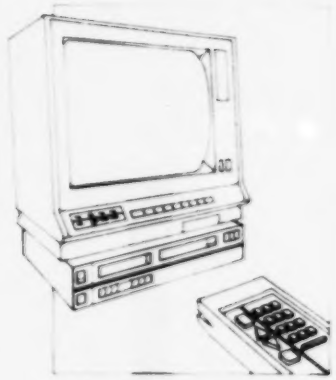
3. Créer un service de télévision complémentaire axé sur les intérêts minoritaires qui ne sont pas pris en considération par la radiodiffusion de masse.

4. Faire en sorte que notre système de radiodiffusion reflète la culture, les préférences et la réalité canadiennes, tant dans sa programmation que dans son exploitation.

5. Assurer l'accès équitable de tous les Canadiens à une large gamme de signaux radiophoniques et télévisuels.

6. Faire preuve de neutralité en matière de technologie, de façon à pouvoir composer avec les changements technologiques.

7. Veiller à ce que les principaux organismes gouvernementaux, à savoir la Société Radio-Canada et le CRTC, soient gérés efficacement et répondent aux besoins des Canadiens.



La *Loi sur la radiodiffusion* fixe les règles du jeu et les objectifs à atteindre. Il appartient aux principaux intéressés — radiodiffuseurs, télédistributeurs, producteurs, organismes de réglementation et consommateurs — de voir à ce qu'elle s'applique dans l'intérêt de toutes et de tous.

C'est donc à nous de jouer. À nous de faire en sorte que la radiodiffusion soutienne le dynamisme créateur des Canadiens et nous donne accès à leurs réalisations : en nous offrant ainsi une expérience commune, elle favorisera l'affirmation de notre identité nationale.